

LE RÉGIME INTERNATIONAL
DU
BASSIN CONVENTIONNEL DU CONGO

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les Matières ci-après sera soutenu
le mercredi 29 mai 1907, à 10 heures*

PAR

Max VAUCORBEIL

Président: M. RENAULT.

*Suffragants: { MM. LAINE, professeur.
G. DE LAPRADELLE, chargé de cours.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1907

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTE DE DROIT

LE RÉGIME INTERNATIONAL

DU

BASSIN CONVENTIONNEL DU CONGO

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les Matières ci-après sera soutenu
le mercredi 29 mai 1907, à 10 heures*

PAR

Max VAUCORBEIL



Président: M. RENAULT.

Suffragants : } MM. LAINÉ, professeur.
G. DE LAPRADELLE, chargé de cours.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1907

PREMIÈRE PARTIE

DE LA NÉCESSITÉ D'UN RÉGIME INTERNATION- NAL DANS LE BASSIN CONVENTIONNEL DU CONGO.

CHAPITRE PREMIER

LES DÉBUTS DE L'ŒUVRE AFRICAINE. LES EXPLORATIONS.
PROJETS DE S. M. LE ROI LÉOPOLD II. CONFÉRENCE GÉO-
GRAPHIQUE DE BRUXELLES.

Le Congo, ce fleuve majestueux qui pénètre jusqu'au cœur de l'Afrique, et les rives qu'il baigne, de tout temps furent pour les nations européennes un objet de convoitise.

Les rois de Portugal, à la suite des voyages tentés par leurs sujets dès le ^{xv}^e siècle, sur les côtes occidentales d'Afrique, se basant sur la priorité de leurs découvertes et des bulles pontificales leur ayant reconnu la souveraineté sur ces mers, prétendirent y exercer un droit exclusif au commerce et à la navigation.

Mais ce monopole qu'ils s'arrogeaient, devait leur être, aux ^{xvi}^e et ^{xvii}^e siècles, énergiquement contesté par certaines puissances, notamment par la France, l'An-

gleterre et les Pays-Bas, qui voulaient également s'y livrer au commerce, c'est-à-dire, à cette époque, à la traite des noirs.

Si les Portugais se montrèrent habiles navigateurs, ils ne furent ni des explorateurs, ni des colonisateurs ; ils ne firent aucune tentative pour pénétrer à l'intérieur des terres, et, pour avoir sur elles des renseignements précis, il faut attendre les grandes explorations du xix^e siècle.

Parmi celles-ci, nous pouvons citer en France celle du commandant Bouet Willaumez qui vers 1844 fonde notre colonie du Gabon ; celles en 1856 de P. du Chaillu qui explore les embouchures du Gabon et de l'Ogoué, de Griffon du Bellay et de Serval qui en 1862 visitent le cours inférieur de l'Ogoué.

Enfin, sans parler ici des voyages entrepris par Savorgnan de Brazza, sur lesquels nous reviendrons, rappelons les expéditions organisées par Marche de Compiègne, Genoyer et Aymes.

En Allemagne, les Rohlf, les Nachtigal, permettent à leur patrie d'étendre son influence en ces régions lointaines.

L'Angleterre de son côté ne reste pas inactive : en 1816, le capitaine Tuckey visite le Bas-Congo ; en 1857, Burton et Speke découvrent le lac Tanganyka.

Les explorateurs que nous venons de citer n'ont fait que contourner le bassin du Congo : Livingstone, Cameron, l'Américain Stanley ont l'honneur d'en indiquer le cours.

Ces glorieuses expéditions, ces découvertes sensationnelles, ne tardèrent pas à produire dans l'opinion publique européenne un très vif sentiment de curiosité

en faveur du continent mystérieux. On s'intéressa aux récits des explorateurs, on admira leur courage, la mort si belle et si noble de Livingstone sur les bords du Bangwello, on s'apitoya sur les misères de la traite et de l'esclavage.

D'autre part, comme la description des riches contrées traversées faisait ressortir les avantages politiques et économiques qu'une nation civilisée pourrait retirer du Congo, des ambitions coloniales ne devaient pas tarder à poindre de part et d'autre, ajoutant ainsi à des sentiments philanthropiques et humanitaires, des conceptions plus matérielles.

Il faut reconnaître qu'entre tous les hommes d'Etat, les juristes, les philanthropes qu'occupait la question du Congo, S. M. le roi des Belges fut celui qui envisagea avec le plus de pénétration la complexité du problème africain. Il pensa qu'il serait noble d'introduire la civilisation chez ces races indigènes qui vivaient dans la plus complète barbarie depuis si longtemps et sur qui pesaient les horreurs de la traite. Si ce n'est pas le calomnier, que de le traiter en cette circonstance de très fin politique, peut-être entrevit-il le rôle prépondérant que la Belgique pourrait être appelée à tenir un jour : en tous cas il se rendit compte que les efforts faits individuellement par les explorateurs des différentes nations pour assurer à celles-ci la souveraineté dans ces régions nouvellement découvertes, auraient pour seule conséquence de provoquer des conflits internationaux.

Envisageant ainsi la situation, il voulut réunir en un seul faisceau toutes les bonnes volontés et les dévouements qui se présentaient, et, pensant par là obtenir un résultat pratique, agissant, remarquons le bien, à

titre personnel et non comme roi des Belges, il convoqua à une Conférence qui devait se tenir à Bruxelles de nombreux explorateurs, les présidents et membres des plus importantes sociétés de géographie de l'Europe, des hommes politiques et en général tous ceux qui s'intéressaient ou qui pouvaient se rendre utiles à cette nouvelle croisade organisée au nom de la science et de l'humanité.

Dans sa lettre d'invitation, voici comment S. M. Léopold s'exprimait : « Jusqu'ici les efforts que l'on a tentés ont été faits sans accord ». Il ajoutait : « J'ai constaté récemment en Angleterre que les principaux membres de la Société de géographie de Londres sont très disposés à se rencontrer à Bruxelles avec les présidents des grandes Sociétés de géographie du continent et les personnes qui se sont par leurs voyages, leurs études, leurs goûts philanthropiques et leur esprit de charité, les plus identifiées avec les tentatives d'introduire la civilisation en Afrique. Cette réunion donnerait lieu à une sorte de conférence dont l'objet serait de discuter en commun la situation actuelle de l'Afrique, de constater les résultats atteints, de préciser ceux qui restent à atteindre. »

Tous les pays s'empressèrent de répondre à l'invitation royale, et de déléguer à cette Conférence des particuliers chargés de faire connaître leurs idées en matière de colonisation et plus spécialement leurs opinions sur les questions que leur soumettrait le roi des Belges.

L'Allemagne se fit représenter par le docteur Schweinfürth, qui avait longtemps séjourné en Afrique ; l'Angleterre par le lieutenant-colonel Grant et le comman-

dant Verney-Lovett-Cameron ; la Belgique par le baron Lambermont, la France par le vice-amiral baron de la Roncière de Noury.

La réunion qui devait se tenir n'était pas cependant une assemblée de plénipotentiaires délégués par les puissances, mais simplement une réunion de particuliers n'ayant aucun mandat public ; son but était purement privé : il ne s'agissait pas du partage de l'Afrique, il s'agissait d'étudier en commun les moyens les plus propres à y faire pénétrer la civilisation en groupant les bonnes volontés individuelles ; il s'agissait de se réunir et de conférer en vue de régler la marche, de combiner les efforts, de tirer parti de toutes les ressources, d'éviter les doubles emplois.

La Conférence se tint à Bruxelles le 12 septembre 1876, et S. M. Léopold, qui en était le président, prononça à la première séance un discours où Elle exposa le programme complet de l'œuvre internationale qu'Elle préconisait.

« Ouvrir à la civilisation la seule partie de notre
« globe où elle n'a pas encore pénétré, percer les
« ténèbres qui enveloppent des populations entières...
« Discuter et préciser les voies à suivre, les moyens à
« employer pour planter définitivement l'étendard de la
« civilisation sur le sol de l'Afrique centrale (1), » tel
était le but qui l'avait porté à réunir les hommes éminents qui l'entouraient.

Dans ce même discours, afin d'endormir les susceptibilités et les méfiances nationales, il affirmait que cette conférence géographique n'avait qu'un caractère inter-

(1) Discours d'ouverture à la conférence géographique de Bruxelles.

national, et qu'il ne venait s'y mêler aucune vue égoïste.

« Il m'a paru, disait-il, que la Belgique, Etat central et neutre, serait un terrain bien choisi pour une semblable réunion et c'est ce qui m'a enhardi à vous appeler tous ici, chez moi, dans la petite Conférence que j'ai la grande satisfaction d'ouvrir aujourd'hui.

« Ai-je besoin de vous dire qu'en vous conviant à Bruxelles je n'ai pas été guidé par des vues égoïstes ? Non Messieurs, si la Belgique est petite elle est heureuse et satisfaite de son sort, je n'ai d'autre ambition que de la bien servir. Mais je n'irai pas jusqu'à affirmer que je serai insensible à l'honneur qui résulterait pour mon pays de ce qu'un progrès important dans une question qui marquera dans notre époque fût daté de Bruxelles. Je serais heureux que Bruxelles devînt en quelque sorte le quartier général de ce mouvement civilisateur. »

Enfin le roi attirait l'attention des membres de la Conférence sur les points suivants, qu'ils auraient à examiner : la désignation précise des bases d'opérations à acquérir ; entre autres, sur la côte de Zanzibar et près de l'embouchure du Congo, soit par conventions avec les chefs, soit par achats ou locations à régler avec les particuliers ;

La désignation des routes à ouvrir successivement vers l'intérieur et des stations hospitalières, scientifiques et pacificatrices à organiser comme moyen d'abolir l'esclavage, d'établir la concorde entre les chefs, de leur procurer des arbitres justes et désintéressés ;

La création, l'œuvre étant bien définie, d'un comité international et central et de comités nationaux pour

en poursuivre l'exécution, chacun en ce qui le concerne, en exposer le but un public de tous les pays, et faire au sentiment charitable un appel qu'aucune bonne cause ne lui a adressé en vain. Certes, quand on considère l'Etat Indépendant du Congo stigmatisé du nom de Congo Léopoldien, quand on relit les paroles prononcées par le roi, en 1876, qui justifient si bien le titre de Léopold l'Africain qu'on lui décerne parfois, on ne peut que s'étonner de voir qu'à des phrases exprimant des sentiments si désintéressés ont succédé des vues infiniment personnelles. Aussi ces paroles ont-elles été l'objet de vives critiques : on leur a reproché d'être des déclamations creuses ; on a reproché au Roi de n'avoir pas été sincère. Mais, remarquons que, si dans la suite, le plan tracé a perdu malheureusement son caractère international, il n'est pas juste d'en faire remonter toute la responsabilité au roi des Belges. Les grandes puissances, en effet, se montrèrent toujours un peu sceptiques sur les résultats que la Conférence pourrait donner et bientôt cherchèrent à agir pour leur propre compte. Aussi S. M. Léopold, sous peine de renoncer à toute œuvre en Afrique, fut-il obligé de délaissier l'idée première, pour entrer résolument dans une voie nouvelle.

C'est sur la création d'un certain nombre de stations, qui devaient être à la fois hospitalières, scientifiques et pacificatrices que portèrent tout d'abord les discussions au sein de la Conférence. Elles ne furent pas très animées, car ce moyen de pénétrer en Afrique ne souleva aucune objection.

Les célèbres voyageurs qui assistaient à la réunion furent unanimes à déclarer que la création de telles

institutions rendrait à leurs successeurs d'inappréciables services et avancerait activement l'œuvre de l'exploration scientifique. L'un d'entre eux, Rohlf s fit même observer que les Anglais avaient déjà fondé sous la forme de missions religieuses ou de comptoirs commerciaux, quelques établissements qui pouvaient être comparés à ceux que l'on voulait créer.

Ces stations furent chargées de missions diverses, correspondant aux buts multiples que la Conférence se proposait. Celle-ci avait l'intention, non pas d'organiser elle-même des explorations, mais de venir en aide aux initiatives privées. C'est pourquoi elle décida que ces stations seraient avant tout des postes hospitaliers. Etablies d'abord sur le littoral, elles devaient s'avancer peu à peu vers l'intérieur, tout en restant en communication avec la côte. Elles devaient servir de points d'appui aux voyageurs de toute nation qui pénétreraient en Afrique ; leur servir d'entrepôts pour compléter ou renouveler leurs provisions, enfin les recevoir comme les hôtes de l'Europe et leur permettre de se reposer jusqu'au jour où ils reprendraient leur voyage.

Elles devaient être scientifiques, c'est-à-dire qu'elles devaient être un centre d'études et de recherches de toute nature, sur le climat, les populations, les mœurs, la flore et la faune, et en général sur toutes les manifestations d'un ordre quelconque qui se passeraient dans le périmètre soumis à leur direction. Des plans devaient être levés, des rapports devaient être faits et tous ces renseignements acquis devaient être mis à la disposition des voyageurs de passage.

Elles avaient enfin la mission non moins importante d'être civilisatrices, c'est-à-dire qu'elles devaient être

des garanties de paix pour les populations au milieu desquelles elles s'établiraient. On ne voulait pas leur donner comme rôle, celui d'initier les nègres aux arts de la civilisation ; on ne voulait pas en faire des écoles professionnelles, des ateliers d'apprentissage, mais on espérait que le fait seul de leur présence, l'exercice journalier de quelques industries, l'ascendant que prend tout naturellement le blanc sur le sauvage, auraient une heureuse influence sur les indigènes, qui comprendraient peut-être la nécessité du travail et l'idée de progrès.

Ces stations avaient encore d'autres caractères : elles devaient être pacificatrices et, selon la parole de Sir Bartle Frère, agir en toute circonstance par la douceur et la persuasion. Leur but n'était pas de s'imposer par la force aux populations environnantes ; le chef qui était placé à la tête de chacune d'elles devait maintenir son autorité non par la crainte et la force, mais par ses actes de bonté et d'humanité.

On jugea qu'un grand appareil militaire était inutile : de même le personnel de chaque station ne devait pas être bien considérable ; un chef, un médecin, cinq ou six artisans devaient suffire dans la plupart des cas.

Enfin ces stations ne devaient pas être des centres religieux : à ce sujet les déclarations de la conférence furent fort nettes. « Il ne faut pas, disait Sir R. Rawlinson, donner à ces stations un caractère exclusivement religieux, politique ou commercial ; ce seront des centres de renseignements, des postes hospitaliers, des foyers de civilisation. » C'étaient là des paroles répondant bien aux sentiments de la Conférence ; bien que n'étant pas hostile à l'introduction de l'Évangile en

Afrique, et tout en reconnaissant l'heureuse influence que des missions religieuses pourraient avoir sur la régénération des indigènes, elle tenait néanmoins à ce que les stations fussent essentiellement laïques.

Leur attribuer un caractère religieux, c'était, à coup sûr, rompre la bonne entente que l'on espérait durable entre les grandes puissances : aucune n'aurait voulu admettre des missions n'appartenant pas à ses nationaux et les postes auraient alors perdu leur caractère international qui était la base même de l'œuvre entreprise par la Conférence.

Le principe, les caractères des stations ayant été définis, on se demanda où, tout d'abord, il faudrait les établir.

Plusieurs projets furent présentés : il y eut notamment celui de M. de Semenow, présenté au nom des membres allemands, autrichiens et russes et qui s'occupait surtout du point de départ.

Il avait une haute portée économique et politique et était d'une envergure grandiose : il s'agissait d'établir une ligne de communications entre les deux côtes orientale et occidentale de l'Afrique, de Bagamoyo à Saint-Paul de Loanda ; des stations devaient être alignées le long de son parcours. Deux stations étaient déjà désignées : Udjiji, sur le lac Tanganyka et Nyangwé, sur le cours supérieur du Lualaba. De plus, sur cette artère principale, devaient venir se greffer trois tronçons qui se dirigeraient l'un vers le Congo, l'autre vers le Zambèze ; et les sections terrestres de ces deux dernières devaient être reliées au moyen de bateaux à vapeur lancés sur le Nyassa, le Tanganyka et le Victoria-Nyanza. On n'adopta pas ce plan, par suite, sans doute,

des difficultés immenses que son exécution présentait et l'on s'arrêta à un autre qui avait sans doute une portée bien moins étendue, mais qui était plus manifestement dominé par l'intérêt scientifique : il consistait à organiser l'exploration du centre de l'Afrique en confiant cette tâche à des voyageurs qui se seraient appuyés sur un certain nombre de stations : deux devaient être installées sur les côtes, à Saint-Paul de Loanda et à Bagamoyo ; les autres à l'intérieur en suivant approximativement la route parcourue par Cameron.

Ce système fut arrêté par un comité mixte dont le savant secrétaire général de la Société de géographie de Paris, M. Maunoir, fut le rapporteur. Ce document constitue la déclaration officielle de la Conférence au sujet de la mission donnée à l'Association Internationale qu'elle allait créer avant de se dissoudre, et qui devait être chargée par elle de mettre à exécution ses différents vœux ou résolutions, et, en général, de continuer son œuvre d'une façon permanente.

Voici les principaux passages de cette déclaration :

« Pour atteindre le but de la Conférence Internationale
« de Bruxelles, c'est-à-dire explorer scientifiquement
« les parties inconnues de l'Afrique, faciliter l'ouverture
« des voies qui fassent pénétrer la civilisation dans l'in-
« térieur du continent africain, rechercher les moyens
« pour la suppression de la traite des nègres en Afrique,
« il faut :

« 1° Organiser sur un plan international commun
« l'exploration des parties inconnues de l'Afrique en
« limitant la région à explorer à l'Orient et à l'Occident
« par les deux mers, au midi par le bassin du Zambèze,

« au nord par les frontières du nouveau territoire égyptien et le Soudan indépendant. Le moyen le mieux approprié à cette exploration sera l'emploi d'un nombre suffisant de voyageurs isolés partant de diverses bases d'opérations.

« 2° Etablir comme base de ces explorations un certain nombre de stations scientifiques et hospitalières, tant sur les côtes de l'Afrique que dans l'intérieur du continent. De ces stations, les unes devraient être fondées en nombre très restreint sur les côtes orientale et occidentale de l'Afrique aux points où la civilisation européenne est déjà représentée, à Bagamoyo et à Loanda par exemple. Les stations auraient le caractère d'entrepôts destinés à fournir aux voyageurs des moyens d'existence et d'exploration. Elles pourraient être fondées à peu de frais, car elles seraient confiées à la charge des Européens résidant sur ces points. Les autres stations seraient établies sur les points de l'intérieur les mieux appropriés pour servir de bases immédiates aux explorations. On commencerait l'établissement de ces dernières stations par les points qui se recommandent dès aujourd'hui comme les plus favorables au but proposé. On pourrait signaler par exemple Udjiji, Nyangwé, ou un point quelconque situé dans les domaines de Muata-Yamvo. Les explorateurs pourraient indiquer plus tard d'autres points où il conviendrait de constituer des stations du même genre. Laissant à l'avenir le soin d'établir des communications entre les stations, la Conférence exprime surtout le vœu qu'une ligne de communication autant que possible continue, s'éta-

« blisse de l'un à l'autre Océan, en suivant approximati-
« vement l'itinéraire du commandeur Cameron.

« La Conférence exprime également le vœu que dans
« la suite, s'établissent des lignes d'opérations dans la
« direction du Nord-Sud. La Conférence fait appel dès
« aujourd'hui au bon vouloir et à la coopération de
« tous les voyageurs qui entreprendront des explo-
« rations scientifiques en Afrique, qu'ils voyagent ou
« non sous les auspices de la Commission Internatio-
« nale instituée par ses soins. »

Mais, cette œuvre esquissée par la Conférence, un organisme nouveau était jugé indispensable pour l'achever, pour explorer d'une manière méthodique l'Afrique, et y créer des stations hospitalières et scientifiques, pour faire cesser la traite et faire triompher la civilisation.

L'initiative de l'œuvre africaine revenait à une réunion d'hommes éminents, présidée par S. M. Léopold II : L'Association Internationale Africaine sortie de son sein, allait mettre en exécution les diverses résolutions prises par la Conférence géographique.

CHAPITRE II

L'ASSOCIATION INTERNATIONALE AFRICAINE POLITIQUE PERSONNELLE DES PUISSANCES

Cette association, presque toujours appelée l'Association Internationale Africaine et désignée parfois par abréviation l'A.I.A., comprenait trois principaux rouages : une commission internationale, un comité exécutif et des comités nationaux.

La commission internationale, dont le roi des Belges fut nommé président, était chargée de diriger, par l'organe du comité exécutif, les entreprises et travaux nécessaires pour atteindre le but désiré.

Cette commission internationale était l'organe principal de l'Association, en quelque sorte, a-t-on dit, son Parlement.

Elle devait être « internationale », et pour bien mettre en relief ce caractère, elle fut composée des présidents de sociétés de géographie des différentes nations qui s'étaient fait représenter à la Conférence géographique de Bruxelles et de deux membres délégués des comités nationaux. Elle a la haute direction de l'œuvre civilisatrice et décide de tout ce qui touche à la constitution de l'Association. Les pouvoirs de son président sont réglés par des statuts : il peut, par

exemple, admettre dans l'Association les pays non représentés à la Conférence; ou encore, ce qui allait permettre de proportionner la représentation des diverses puissances d'après les services rendus, il peut compléter la commission internationale en y ajoutant des membres effectifs et des membres d'honneur.

A côté de cette commission était institué le comité exécutif, organe permanent composé du président de l'Association et de trois ou quatre membres désignés pour la première fois par la Conférence géographique, plus tard par la commission internationale, et d'un secrétaire général. Les membres du comité exécutif, élus par la conférence géographique, furent Sir Bartle Frère, bientôt remplacé par M. Sandford, M. le docteur Nachtigal et M. de Quatrefages; le baron Greindl en fut le secrétaire.

Le rôle de ce comité était d'exécuter les décisions prises par la commission dans ses réunions périodiques, de diriger les travaux décidés, de gérer les fonds fournis par les gouvernements, par les comités nationaux et les particuliers.

Enfin à la base de l'Association se trouvaient les comités nationaux, sur lesquels on comptait beaucoup pour conserver à l'œuvre son caractère international.

Malheureusement, bientôt, au sein de chacun d'eux, des tendances nationales devaient se dessiner: au lieu d'être le trait d'union entre l'Association et les différents pays, elles furent la preuve des aspirations égoïstes des gouvernements.

Ce troisième élément de l'A.I.A. était surtout chargé de propager l'œuvre entreprise, d'y intéresser l'opinion publique des différents pays, de vulgariser les notions

relatives à l'Afrique, d'en faire connaître les richesses, d'en raconter aussi les souffrances.

De plus, ces comités nationaux devaient s'efforcer de trouver les fonds nécessaires qui allaient permettre de réaliser les espérances conçues.

Des comités nationaux furent constitués sans retard dans la plupart des pays européens.

En Allemagne, il s'en fonda un en décembre 1876, sous la présidence du prince Henri VII de Reuss, avec une donation de l'empereur d'Allemagne de 25.000 marks.

A peu près à la même époque se fonda le comité autrichien, sous la présidence de l'archiduc Rodolphe.

Le comité espagnol fut organisé au mois de février 1877, sous la présidence du roi d'Espagne.

Le comité français, qui fut présidé par M. de Lesseps, se fonda le 24 mai 1877, avec l'appui de la Société de géographie et, plus tard, les Chambres lui votèrent une donation de 100.000 francs. D'autres comités se formèrent en Portugal, en Suisse, au mois d'avril 1876; aux Etats-Unis, en Hongrie, en Italie, en mai 1877.

Une nation, l'Angleterre, s'abstint; pourtant la Société de géographie, qui avait créé une institution « filiale » sous le nom d'African Exploration Fond (Fonds de l'exploration africaine), décida que cette institution pourrait éventuellement fournir des contributions à la caisse de l'Association fondée par le roi des Belges.

De tous ces comités celui qui montra le plus d'activité fut le comité belge. Il fut fondé le 6 novembre 1876 et voici comment était composé son bureau.

Président: S. A. R. le comte de Flandre;

Vice-présidents : MM. le baron d'Anethan, Ministre d'Etat ; H. Dolez, Ministre d'Etat ;

Membres délégués de la Commission internationale : MM. le baron Lambermont, Ministre plénipotentiaire ; le général Liagre, commandant de l'Ecole militaire ;

Secrétaire : M. le baron Greindl, Ministre plénipotentiaire, qui devait être remplacé par le colonel Strauch.

Au mois d'octobre 1877, ce comité était arrivé à réunir la somme de 410.000 francs permettant de disposer, dès l'année suivante, en escomptant les annuités, d'un revenu de 75.000 francs (1), tandis que tous les autres pays ensemble ne fournissaient que 100.000 francs. Ainsi nous voyons par là que toute l'œuvre reposa bientôt sur le comité belge, surtout sur son initiateur, le roi des Belges qui avait fourni la plus grande partie des fonds et qui en supportait toute la responsabilité. Même en Belgique à cette époque, à part le concours de certaines individualités isolées, on se méfiait de l'œuvre du Roi, et nous pouvons donner comme preuve de cette indifférence les paroles prononcées à la conférence de Berlin par Sir Bartle Frère.

« Pendant de longues années, disait-il, le Roi, dominé par des idées purement philanthropiques, n'a rien épargné, ni efforts personnels, ni sacrifices pécuniaires de ce qui pouvait contribuer à la réalisation de son but. Cependant le monde, en général, regardait ces efforts d'un œil presque indifférent. Par-ci, par-là Sa Majesté soulevait la sympathie, mais c'était en quelque sorte plutôt la sympathie de la condoléance que celle de l'encouragement. »

(1) EMILE BANNING. *L'Afrique et la confér. géog. de Brux.*

Environ neuf mois après la réunion de la conférence géographique, les sommes recueillies en Belgique, en Angleterre, en Autriche et en Hongrie, ayant paru suffisantes pour commencer en Afrique les travaux projetés, la commission internationale fut convoquée à Bruxelles et y tint deux séances, le 20 et le 24 juin 1877, au palais du Roi.

Tous les comités se rendirent à cette invitation sauf le comité russe, qui en exprima ses regrets et fit savoir qu'il acceptait d'avance toutes les résolutions de la Commission internationale : le comité national portugais déclara également que des raisons indépendantes de sa volonté l'empêchaient de se faire représenter à Bruxelles.

Dans cette unique réunion de la Commission internationale, on détermina et on précisa les devoirs et la mission des stations, leur organisation et leur emplacement : le caractère hospitalier, scientifique, et civilisateur qu'elles devaient avoir. On décida qu'elles n'étaient pas destinées à devenir des comptoirs commerciaux, mais, d'autre part, on espérait bien que le développement du commerce dans ces régions du Congo contribuerait aux rapides progrès de la civilisation.

D'autres questions furent également agitées au sein de la Commission : c'est ainsi que le roi des Belges, qui n'avait été élu président que pour un an, consentait à conserver sa fonction ; de même pour représenter l'Association internationale en Afrique, on fit choix du drapeau bleu à étoile d'or au centre.

Enfin la commission internationale adopta un projet d'expédition élaboré et présenté par le comité exécutif. Cette expédition, partant de Zanzibar où elle aurait

fondé une première station, devait s'acheminer vers le Tanganyka, puis s'arrêter à Nyangwé où une autre station devait être établie. « Après avoir fondé cette dernière station, dit le projet soumis, s'être reposé et ravitaillé, le chef de l'expédition y laissera ses compagnons européens, à moins qu'il ne désire en prendre un avec lui et s'avancera vers les pays inconnus. C'est au chef de l'exploration à choisir sa direction vers la côte occidentale, en évitant avec soin les routes déjà parcourues par les Européens et en suivant si c'est possible le quatrième parallèle nord. »

La première expédition organisée par le comité belge partit le 15^e octobre 1877.

Elle était dirigée par le capitaine Crespel qui mourut à Zanzibar. D'autres explorations devaient être tentées : sans en faire l'historique (1) nous tenons néanmoins à citer celles du capitaine Popelin (9 décembre 1879), qui devait également mourir sur la terre africaine ; celle du capitaine Ramaeckers (1880) qui, à son tour, devait succomber des suites de la dysenterie ; enfin, en 1882, celle du lieutenant Storms, qui fut la dernière expédition belge sur la côte orientale d'Afrique. Elles furent toutes héroïques mais malheureuses, et l'on a pu dire à juste titre que les cinq premières années de luttes soutenues avec constance par les Belges au Congo, furent un long martyrologe.

Si elles n'ont pas été couronnées de succès, on doit dire à leur louange que, dirigées par des Belges, entreprises avec de l'argent belge, elles ont su conserver un caractère international : si parfois on a considéré l'As-

(1) Voir à ce sujet *Essai historique de l'Etat indépendant du Congo*, par Louis Navez.

sociation internationale africaine comme une association belge, c'est que, de tous les comités, le comité belge se montra le plus actif, tandis que les autres, se désintéressant de la question, rejetant sur lui toute la responsabilité, laissant le roi des Belges se « débrouiller tout seul avec son éléphant sur les bras », eurent le tort d'organiser des expéditions essentiellement nationales au lieu de travailler en commun à l'œuvre internationale de l'Association.

Le comité national allemand organisa l'expédition Böhlm et Reichardt, qui fut le point de départ de l'installation de l'Allemagne en Afrique; en France, en mettant à part celles de Brazza, on envoya le capitaine Bloyet.

Mais les stations fondées par ces différents voyageurs furent françaises ou allemandes et le pavillon national y remplaça le drapeau bleu à étoile d'or. Les puissances ayant fourni des fonds pour faciliter ces entreprises, elles se trouvèrent amenées à entrer dans la voie des opérations politiques isolées, rendant ainsi, et dès le début, impossible la continuation de l'œuvre internationale que l'Association africaine avait voulu fonder.

En Angleterre, cette tendance fut encore plus nettement marquée : la société royale de géographie de Londres, à qui incombait l'organisation du comité, décida que le centre d'activité exploratrice britannique, tout en conservant des relations amicales avec les autres comités étrangers ne devait s'engager dans aucun organisme international, et ne devait poursuivre qu'un but strictement géographique : comme nous l'avons déjà dit, on ne créa aucun comité, mais simplement « l'African exploration fund of the Royal geographical Society », qui, bien qu'elle ait envoyé 250 livres au comité exécutif, ne

fit, peut-on dire, jamais cause commune avec l'association internationale. Et nous en voyons une preuve dans ce fait qu'elle rappela de Bruxelles Sir Bartle Frère, qui fut remplacé au sein de la commission par M. Sandford, ancien ministre des Etats-Unis en Belgique.

Etait-ce par égoïsme politique ou par défiance sur la réussite de l'œuvre que l'Angleterre agissait ainsi ? On peut dire que c'est également pour ces deux raisons. Peu sensible aux manifestations humanitaires du roi des Belges, elle pensait que le caractère international donné ou qu'on prétendait donner à l'Association était bien fragile et elle craignait qu'il disparût bientôt pour laisser libre cours aux ambitions individuelles : dans ce cas, elle ne prétendait pas se laisser distancer ni prêter son dévouement à une œuvre qui était peut-être la préparation d'un partage des territoires africains ; elle y possédait une situation prépondérante, elle sentait qu'elle aurait devant elle des adversaires, et principalement la France, et elle ne se souciait nullement de s'en créer de nouveaux (1).

Devant ces faits, qui prouvent le peu d'intérêt que l'Europe portait à l'Association Internationale africaine, celle-ci devait fatalement perdre de son importance.

La réunion des 20 et 21 juillet 1877 de la commission internationale devait être la seule de son espèce : un nouvel organe d'exploration allait se créer, le Comité d'études du Haut Congo, qui n'allait plus être uniquement guidé par un but humanitaire et civilisateur. Mais, avant de nous en occuper, étudions les causes qui donnèrent ainsi un nouvel aspect au problème africain.

(1) Voir Jean DARCY. *Cent années de rivalité coloniale*.

CHAPITRE III

DU CONFLIT ENTRE LA FRANCE ET L'ASSOCIATION INTERNATIONALE

Savorgnan de Brazza, en 1875, avait sollicité la mission d'explorer le Haut Ogoué qui, pensait-il, était la route la plus directe pour atteindre le Congo : son expédition fut très brillante, mais, malheureusement, il dut reconnaître qu'il s'était trompé en s'imaginant que ce fleuve le conduirait dans l'intérieur du continent africain. Il dut se contenter d'explorer l'Alima et la rivière Licona ; puis, ses provisions étant épuisées, il regagna le Gabon en 1878, où il apprit qu'un rival plus heureux venait de descendre le cours du Congo (août 1878).

Il était, en effet, réservé à Stanley de découvrir la grande artère du centre africain. Commissionné par deux grands journaux, le *New-York Herald* et le *Daily Telegraph*, il était parti le 5 novembre 1877 de Nyangwé avec les troupes de Tippo-Tip, qui bientôt l'abandonnèrent au confluent de la rivière Kasuka. Sans se laisser décourager, il continua son expédition, suivit

avec confiance les rives du Lualaba, arriva par cette voie au Congo, dont il n'avait plus qu'à descendre le cours. Mais cette navigation fluviale fut fort pénible, car non seulement il fallut lutter contre les difficultés naturelles que présentaient les régions sauvages traversées, mais aussi contre les populations riveraines du fleuve, dont la présence de Stanley dans ces régions éveilla les sentiments les plus furieux de haine et de meurtre, comme « dans les eaux basses un grand vaisseau soulève les sédiments vaseux (1) ». Et ce ne fut qu'après d'héroïques efforts qu'il aperçut enfin l'Atlantique, accomplissant ainsi un prodigieux exploit qui témoigne chez son auteur d'une audace merveilleuse, d'une énergie de tous les instants et d'une persévérance indomptable.

De Cabinda, Stanley, dans des lettres adressées aux journaux, fit connaître au monde entier l'heureux succès de sa tentative : il signala le Congo comme la grande voie naturelle par laquelle devaient pénétrer le commerce et la civilisation dans le continent mystérieux ; en même temps il laissait entendre tous les avantages que la possession de l'embouchure du grand fleuve pourrait procurer à une nation civilisée.

Ce voyage, dont le retentissement fut prodigieux, provoqua à Bruxelles un brusque virement d'opinions. Autant on s'était intéressé jusque-là à la région des lacs, autant l'attention générale se porta alors vers la côte occidentale.

Le roi des Belges se rendit compte que la solution imminente d'une aussi importante question serait un

(1) STANLEY. *A travers le continent mystérieux.*

acte de haute politique, et il prit immédiatement les mesures nécessaires pour essayer de tirer parti des renseignements rapportés par Stanley, et au besoin, pour s'assurer le bénéfice de ses découvertes. Aussi, lorsque celui-ci débarqua à Marseille, trouva-t-il deux délégués de l'Association internationale africaine, M. Greindl et M. Sandford qui, après l'avoir félicité, l'invitèrent à se rendre à Bruxelles. Il accepta l'invitation et, dans une de ses lettres, nous trouvons les renseignements que la réunion d'un certain nombre de membres de l'Association convoqués par le Roi attendait de lui. « On voulait se rendre compte de la valeur commerciale du bassin du Congo ; diverses questions pré-
cises furent posées dans le but d'élucider ce point essentiel : jusqu'à quel point le fleuve était-il navigable ? Quelle protection accorderaient les chefs indigènes à des entreprises commerciales ? Quels tributs, quelles taxes exigeraient-ils des caravanes ? Quelle était la nature des produits naturels qu'on pourrait obtenir en échange des marchandises d'Europe ? A supposer que l'on créât un chemin de fer pour relier le Bas-Congo au plateau supérieur, le pays produirait-il assez de marchandises pour alimenter le trafic ? »

On fit briller aux yeux de Stanley, les avantages financiers qu'il pourrait retirer de la situation, et il accepta les propositions qui lui furent faites.

En même temps, afin de réunir les fonds nécessaires, on créa une société en participation sous le nom de « Comité d'études du Haut-Congo » qui ne se confondit pas avec l'Association internationale, car elle n'avait plus comme celle-ci un but uniquement humanitaire et

civilisateur. Mais ces deux institutions avaient pourtant certains points de ressemblance : par exemple, elles avaient un même secrétaire, le colonel Strauch, et aussi un même président, le roi des Belges, dont les projets avaient sensiblement changé. Au lieu d'être humanitaires, ils étaient devenus nettement politiques.

Et nous pouvons trouver une preuve de ce changement dans une lettre écrite par le colonel Strauch à Stanley, alors que celui-ci partait de nouveau pour l'Afrique. Dans ces instructions qui lui sont données, on parle de la création d'un puissant Etat nègre indépendant, dont le président résiderait en Europe.

« Il serait sage de faire rayonner l'influence des stations sur les chefs et les tribus habitant le voisinage. On en pourrait faire une confédération républicaine de nègres libres, confédération indépendante. Le Roi à qui en reviendrait la conception et la création, en nommerait le président, lequel résiderait en Europe. »

« Notre entreprise ne tend pas à la création d'une colonie belge, mais à l'établissement d'un puissant Etat nègre. »

Une autre preuve des visées coloniales du Roi des Belges à cette époque, c'est le secret, le silence dont on entoura le départ de la nouvelle expédition sur le Congo décidée par le Comité d'études, et conduite par Stanley. Une seule difficulté inquiétait l'Association dans cette nouvelle entreprise : on ignorait les projets de S. de Brazza. Très habilement, et afin de s'en débarrasser, par l'organe du Comité français, on lui proposa de s'enrôler au service de l'Association, et de diriger une expédition dans le bassin de l'Ogoué. Il règne, au sujet du rôle de Brazza en cette circonstance, une bien bizarre légende.

Nous l'avons souvent entendu rapporter et nous la trouvons dans de nombreux livres. En Angleterre, en Belgique, on a considéré M. de Brazza comme un mandataire infidèle de l'Association, car il aurait fait des explorations avec l'argent fourni par le Roi des Belges, et ensuite donné à la France les territoires occupés par lui au nom de l'Association. Hâtons-nous de dire que c'est bien là une légende, et M. Jean Darcy, s'appuyant sur des documents originaux et inédits, rétablit les faits dans leur vérité. M. de Brazza refusa les propositions que l'Association lui fit et évita le piège qu'on lui tendit. « Il mit en relief les intérêts de la France, qui ne pouvaient se confondre avec ceux du roi Léopold, et les droits de premier occupant que lui avait conférés son voyage. Il n'irait au Congo, conclut-il, qu'en qualité de représentant du Gouvernement français.

« Devant cette déclaration formelle, l'association, rebutée par M. de Brazza, s'adressa à M. Mizon, alors enseigne de vaisseau. Celui-ci accepta de devenir son mandataire. Mais comme il n'était pas prêt à partir, et comme il ne connaissait rien du pays où on l'envoyait, M. de Brazza, sur la demande du comité français, consentit à l'aider de son expérience. C'est sur ses indications que M. Mizon, deux ans plus tard, s'installa à Franceville, où il trouva des approvisionnements, du matériel et des marchandises que M. de Brazza y avait réunis à son intention (1) ».

Libre de tout engagement envers l'étranger, M. de Brazza surveilla attentivement les allées et venues de Stanley :

(1) JEAN DARCY. *Cent années de rivalité coloniale*, p. 330. Question du Congo.

Celui-ci était parti dès le début de 1879, avec la mission de découvrir le moyen pratique de relier le Haut-Congo au Bas-Congo. Pour ne pas dévoiler ses projets, et afin sans doute de jeter ses concurrents sur une fausse piste, au lieu d'aller directement sur la côte occidentale, il se rendit à Zanzibar ; puis, de là, après avoir contourné l'Afrique, revint vers l'embouchure du Congo où il arriva le 14 août 1879, et d'où il partit le 21 août pour faire la conquête du fleuve. « Ce fut, a pu dire M. Wauters, une époque de terribles épreuves. L'expédition allait lentement dans ce pays sans routes, par les marais, par les ravins inondés, se frayant un chemin à la mine à travers le roc, à la hache à travers les forêts. » Après deux années d'efforts, après avoir triomphé de toutes les difficultés et vaincu la nature, Stanley arriva au Pool. Mais la place était prise, le drapeau tricolore y flottait déjà depuis quinze mois.

« C'est à M. de Brazza que nous sommes redevables de cette page élégante et glorieuse de notre histoire coloniale (1). »

Celui-ci avait deviné les projets si bien cachés de son rival. Le voyant abandonner Zanzibar et passer le détroit de Gibraltar, il ne perdit pas un seul instant, et, muni de 100.000 francs votés par le Parlement, il repartit le 27 décembre 1879, pour le Gabon. Grâce aux intelligences qu'il s'était ménagé lors de son premier voyage, il pénétra rapidement vers l'intérieur ; il remonta l'Ogoué, jusqu'au confluent de la Passa, fonda sur les bords de cette rivière à 815 kilomètres du Gabon, la station de Franceville, puis se dirigea vers l'est, pé-

(1) JEAN DARCY. *Ouv. cité.*

nétra sur les territoires des Batéké et conclut avec leur roi, Makoko, un traité aux termes duquel ce dernier plaçait ses Etats sous la protection de la France et nous accordait une concession de territoires à notre choix sur les rives du Congo. Il fonda ensuite sur le Pool, Brazzaville, puis descendit le fleuve après avoir laissé dans un village du nom de Bouaboua Nyali le sergent Malamine, qui devait, un an plus tard, y recevoir Stanley et lui rendre les honneurs au nom de la France. Gravement déçu de se voir devancer, et obligé d'abandonner la rive droite du fleuve où nous étions établis, Stanley le traversa et obtint du roi Makoko, dont il avait d'abord essayé de nier l'autorité, le territoire situé entre Kintamo et la cataracte, et aussi certains territoires plus à l'intérieur.

Brazza arrêtant Stanley, c'était la France en lutte avec l'association internationale. A partir de cette époque, les événements se précipitent rapidement ; le caractère international de l'œuvre disparaît devant les rivalités des explorateurs et les conflits naissant entre les puissances européennes.

Quand, après ces événements, en 1882, Stanley revint à Bruxelles, le comité d'études du Haut-Congo n'existait plus. On avait remboursé leur mise de fonds à tous les négociants membres du comité et fondé « l'association internationale du Congo » qui allait poursuivre des visées nettement politiques, et, un jour, se faire reconnaître comme une personne de la communauté internationale, comme un Etat.

Stanley expliqua à cette nouvelle société qu'il fallait agir avec rapidité, que le meilleur moyen de consolider l'œuvre commencée était de s'assurer tous les droits

que les chefs indigènes étaient en état de concéder afin de posséder sur les territoires le pouvoir politique : « si les conditions que je signale, ajoutait-il, ne sont pas remplies, nous aurons semé au profit de quelque autre puissance oisive pendant les semailles, active au moment de la récolte. »

Le comité de l'Association internationale du Congo le chargea alors d'un nouveau voyage au cours duquel il établit des rudiments d'organisation sur le Niari-Kouilou, fonda de nouvelles stations, telles que Rudolfstadt, Philippeville, Stéphanieville, Baudoinville, Stanley-Niadi, et passa au moins 400 traités avec les chefs indigènes. Pendant ce temps, le Parlement français, après avoir ratifié le traité conclu par Brazza en 1880 avec le roi Makoko, votait une loi lui ouvrant un crédit important pour subvenir aux dépenses d'une nouvelle expédition. Il partait aussitôt, au mois de mars, chargé par le ministre de l'instruction publique d'assurer l'exécution des arrangements conclus avec les chefs Batékés, pendant son précédent voyage, de veiller au développement des postes déjà fondés, d'en créer d'autres et de chercher à rattacher les territoires nouvellement explorés à notre colonie du Gabon par la vallée du Niari-Kouilou.

Mais Stanley comprenant tout l'intérêt que la France avait à relier le bassin du Congo aux côtes de l'Atlantique, avait déjà signé de nombreux traités avec les indigènes établis sur les bords de ce fleuve, contrecarrant à son tour les plans de son rival et barrant ainsi la route à l'expansion française, M. Cordier, lieutenant de M. de Brazza, ne pouvant fonder des stations françaises sur des territoires déjà explorés par des agents de l'As-

sociation internationale, dut se contenter d'en créer sur le Niari inférieur, notamment à Mayombé, et de mettre sous le protectorat français le territoire compris entre Loango et le parallèle 5°12', limite des prétentions portugaises.

Ainsi, pour la deuxième fois, les deux explorateurs se heurtaient ; pour la deuxième fois, un conflit d'intérêt s'élevait entre la France et l'Association du Congo. Mais un accord intervint bientôt dont nous trouvons les bases dans les lettres échangées par le roi des Belges et M. Duclerc, ministre des affaires étrangères de France. Celui-ci, en date du seize octobre 1882, faisait savoir au gouvernement belge, qu'aucun obstacle ne serait apporté aux relations entre les stations établies ou à établir par l'Association internationale Africaine et le Comité d'études du Congo.

Que le passage de l'une à l'autre des dites stations par le territoire situé entre le Stanley Pool et les rivières Impila et Djoué ne serait soumis à aucune charge ni entrave, soit quant aux personnes, soit quant aux articles transportés en transit.

Et M. Duclerc ajoutait que le gouvernement de la République Française était animé des meilleurs sentiments, et était disposé à faciliter dans la mesure du possible la généreuse entreprise placée sous le haut patronage de S. M. Léopold II.

Et celui-ci dans une lettre datée du 24 octobre 1882, en faisant connaître la satisfaction que lui causaient des assurances données par le gouvernement de la République, manifestait l'espoir d'entretenir à l'avenir, en Afrique, avec la France d'aussi bonnes relations qu'en Europe.

Ainsi le premier obstacle diplomatique que rencontra l'Association internationale fut facilement écarté. Mais devant son activité toujours plus entreprenante et audacieuse, les ambitions d'autres nations et principalement de l'Angleterre et du Portugal se réveillèrent, créant ainsi de nouvelles difficultés, et une situation plus grave.

CHAPITRE IV

PRÉTENTIONS DU PORTUGAL

De tout temps, le Portugal prétendait posséder des droits de souveraineté sur les territoires situés entre le 5°12 et 8° de latitude sud ; pour les soutenir, cette puissance invoquait la priorité de sa découverte, de sa prise de possession, de son occupation, la suite de ses entreprises commerciales, la continuité d'exercice de sa souveraineté.

Elle invoquait également certains traités : ceux du 2 février 1572 et du 29 octobre 1576, conclus avec l'Angleterre ; le traité de Paris de 1763, conclu avec l'Angleterre, l'Espagne et la France ; enfin, celui conclu avec la France en 1786.

Sans rechercher ici si ces prétentions étaient justifiées, contentons-nous de dire que, de tout temps aussi, les puissances les ont énergiquement contestées.

Le Portugal, qui ne s'était pourtant occupé du Congo que d'une manière superficielle, n'y voyant, en somme, qu'une mine à esclaves, fut vivement inquiet en apprenant les entreprises de Stanley et de Brazza, et l'attrait que ces terres nouvelles exerçaient sur les puissances

européennes. Ce qui émut principalement le cabinet de Lisbonne, c'est la transformation du Comité d'études en Association internationale du Congo, et les prétentions politiques de celle-ci. Aussi, en 1882, le secrétaire général de la Société de géographie de Lisbonne posait au colonel Strauch les questions suivantes :

1° Stanley et Brazza sont-ils seulement les explorateurs de l'Association africaine et, par suite, uniquement guidés par une idée scientifique ?

2° Sont-ils autorisés à arborer, dans leurs expéditions, un drapeau national quelconque ?

3° L'Association Internationale africaine prend-elle la responsabilité de la propagande politique de ses explorateurs ?

Dans sa réponse, datée de Bruxelles, le 25 octobre 1882, le colonel Strauch répondait que le Portugal avait lieu de craindre l'action française au Congo, et ne devait, au contraire, nullement s'inquiéter des explorations de Stanley, simple agent d'un comité international et chargé par lui de fonder uniquement des stations scientifiques.

« Autant que le sait l'A.I.A. — dit M. Strauch — M. de Brazza avait une mission du comité français de l'Association et des subsides des ministères français. Stanley, au contraire, est au service d'un comité international d'études, qui l'a chargé de fonder des stations hospitalières et scientifiques au Congo et de lui fournir les éléments nécessaires à l'étude de tout ce qui pourrait être tenté là-bas.

« Le drapeau de l'Association flotte, à l'exclusion de tout autre, sur les stations que Stanley a créées. La

Belgique, comme Etat, ne veut, en Afrique, ni une province, ni un territoire.

« L'Association s'en tient à ses statuts, qui ont été publiés, et elle y voit sa règle de conduite. »

Rassuré par ces explications, sur le but de l'Association internationale du Congo, le Portugal ne manqua pas aussitôt de protester auprès du gouvernement français et, profitant de cette circonstance qu'on venait de ratifier le traité signé par M. de Brazza avec le roi Makoko, il fit demander par M. d'Azevedo, son représentant à Paris, à M. Duclerc, si ce traité respectait les territoires situés au sud du 5°12'.

Notre ministre des Affaires étrangères répondit que la France ne se reconnaissait aucun droit sur les territoires au sud du 5°12', et il fit remarquer en même temps qu'aucune de nos expéditions n'avait franchi cette limite.

Cette réponse prouve simplement que la France n'élevait aucune prétention sur ces territoires ; mais on ne peut en conclure qu'elle admettait par là les droits de souveraineté revendiqués par la cour de Lisbonne.

L'Angleterre, de son côté, avait toujours contesté les droits très problématiques du Portugal. Nous pouvons le montrer en rapportant ici le fait suivant :

Une noyade d'une trentaine de nègres avait été commise par les habitants de Puente da Lenha, située à l'embouchure du fleuve, pour punir une tentative d'incendie faite sur une factorerie hollandaise. Le Portugal envoya un vaisseau pour rétablir l'ordre ; et comme un nommé Scott, sujet anglais, avait été compromis dans cette noyade, il fut arrêté. Mais le gouver-

nement anglais s'opposa à sa mise en jugement par les autorités portugaises, prétextant que le Portugal n'exerçait aucune autorité effective sur les lieux où Scott avait été arrêté.

CHAPITRE V

POLITIQUE DE L'ANGLETERRE

Et ce n'est pas seulement à propos de l'affaire Scott que se manifesta l'attitude hostile de l'Angleterre vis-à-vis du Portugal ; car pendant toute la période qui s'étend de 1846 à 1882, elle a toujours énergiquement refusé de reconnaître les prétendus droits du Portugal, et ses hommes d'Etat n'ont jamais manqué une occasion de le faire savoir.

Déjà en 1846, Lord Palmerston déclarait dans une note que la couronne de Portugal n'avait aucun droit sur les territoires situés entre le 5°12' et 8° de latitude sud.

Plus tard, le 26 novembre 1853, nouvelle note du Foreign Office : Lord Clarendon y expose à son tour que le Portugal n'a jamais occupé de façon efficace et continue cette section de la côte équatoriale, et que les intérêts commerciaux de la Grande-Bretagne exigent le maintien de relations directes avec la région du Congo.

Enfin, en 1867 et aussi en 1876, deux notes adressées par lord Derby au cabinet de Lisbonne contiennent les mêmes protestations.

Ce n'est pas seulement l'Angleterre qui méconnaissait

les prétentions du Gouvernement portugais, mais en somme toutes les puissances : et cela s'explique tout d'abord par ce fait que ce gouvernement, comme le disait Lord Derby, n'avait jamais occupé d'une façon effective cette section de la côte équatoriale, par l'indolence dont il avait fait preuve dans la répression de la traite des nègres, et cela malgré certains engagements qu'il avait pris, notamment dans les traités conclus en 1810, 1815 et 1817 avec l'Angleterre. Enfin aussi, parce que toutes les puissances avaient des intérêts commerciaux au Congo. L'Angleterre, en 1876, y avait déjà établi vingt-huit factoreries. La France, l'Association internationale, le Portugal, l'Amérique même y possédaient aussi un certain nombre de comptoirs qu'elles espéraient voir prospérer.

Toutes ces puissances paraissaient disposées à maintenir leurs droits et à empêcher une autre de profiter à elle seule, des richesses naturelles que l'on espérait trouver au cœur de l'Afrique.

Quand, en 1876, le bruit se répandit de l'existence d'une grande voie navigable débouchant sur l'océan, le gouvernement anglais essaya par tous les moyens de se créer au Congo une situation prépondérante. Tout d'abord, craignant l'influence française, il tenta de nous écarter de ces régions, et, à plusieurs reprises, proposa d'échanger la Gambie anglaise contre nos postes du Gabon.

En 1876, l'accord fut près de se faire, mais devant l'opposition véhémente des marchands de Bathurst, le parlement anglais refusa de ratifier l'arrangement.

Bientôt, quand M. de Brazza nous eut donné accès

sur le grand fleuve, les Anglais le regrettèrent amèrement.

« La réalisation du plan de 1876 nous eût donné — dit M. Johnston — tout le Congo français (1). » Et lord Salisbury dans les instructions qu'il donna en 1892 à lord Dufferin, ambassadeur de la Reine à Paris, rappelait cette erreur dans les termes suivants :

« C'était là un arrangement compréhensible et intelligent, mais tel fut le sentiment d'opposition manifesté par le Parlement contre toute cession du territoire anglais ; tel fut le mécontentement témoigné par divers corps commerciaux, que le gouvernement d'alors ne put donner suite à ce projet (2). »

Bien qu'elle ait échoué dans cette tentative d'éloigner la France du Congo, l'Angleterre ne s'avoua pas vaincue et par d'autres moyens essaya d'entrer dans la place.

Quoique toujours prête à prétexter des sentiments humanitaires pour favoriser sa politique coloniale, elle n'avait jamais cru à ceux de l'Association internationale, et non seulement elle ne l'aida pas dans ses entreprises, mais fit au contraire son possible pour mettre la main sur Stanley et détourner ainsi à son profit l'œuvre de cet explorateur.

Comme la confiance de ce dernier dans l'avenir réservé à l'Association avait beaucoup baissé, il prêta une oreille complaisante aux propositions qui lui furent faites par le gouvernement britannique, et ainsi la combinaison faillit réussir. En effet, en 1883, Stanley sépara sa cause de celle de l'Association, abandonna ses fonc-

(1) J. DARCY. *Cent ans de rivalité coloniale*.

(2) J. DARCY. *Cent ans de rivalité coloniale*, p. 224.

tions de gouverneur au Congo ; et nous trouvons une lettre de lui dans laquelle il presse vivement l'Angleterre d'intervenir et de prendre le pays sous sa protection (1).

En même temps, le comité du Haut-Congo, agissant d'après ses conseils, le remplaça dans ses fonctions par un officier de l'armée des Indes, à qui succéda bientôt Sir Francis de Winton qui firent tous deux, bien que « représentants officiels du roi Léopold, de l'administration purement anglaise (2) ».

La France et l'Angleterre restaient ainsi en tête-à-tête, et l'on peut dire que la question du Congo prit alors l'allure d'un véritable duel entre ces deux puissances (3).

Le roi Léopold, sentant tout le danger de la situation, demanda aide et protection à l'Allemagne qui lui promit son appui. Le gouvernement anglais voyant se dresser devant lui un nouvel adversaire qui occupait déjà des ports et plusieurs régions au Congo, et que sa politique subissait là un grave échec, prit une résolution désespérée à laquelle nul ne s'attendait. Après être resté si longtemps sourd aux réclamations du Portugal, il se tourna brusquement vers cette puissance et épousa ses intérêts : par là, il espérait s'en faire une alliée pour toujours dans les affaires d'Afrique, empêcher les empiètements de l'Allemagne, de l'Association internationale, et en général paralyser le commerce des Européens au Congo. Les préliminaires de cette habile politique se trouvent déjà dans les négociations qui eurent lieu en 1882 entre le cabinet de Lisbonne et le Foreign

(1) Lettre du 24 septembre 1883, adressée à Johnston.

(2) Jean DARCY, p. 334, *ouv. cité*.

(3) JOHNSTON. *Colonization in Africa*, p. 255.

Office. Le gouvernement portugais venait de montrer la nécessité d'installer l'autorité portugaise sur les territoires en question et M. Bright, ayant fait à ce propos une interpellation à la Chambre des communes, et demandé au Gouvernement quelle attitude il comptait prendre, Lord Granville y répondit, en disant que le Gouvernement de la Reine n'avait jamais abandonné, et n'abandonnerait pas les contestations qu'il avait élevées contre les prétentions du Portugal au sujet des territoires situés au sud du 5°12', mais il ajoutait qu'il était toutefois disposé, par amitié pour le Portugal, à lui remettre cette autorité. Ce n'était pas si l'on veut la reconnaissance d'un droit, c'était une faveur dont, le résultat fut le traité du 26 février 1884.

En vertu de ce traité, l'Angleterre reconnaissait la souveraineté revendiquée par la cour de Lisbonne, le long de la côte occidentale d'Afrique, entre les 8° et 5° parallèles de latitude australe, c'est-à-dire sur l'embouchure et les deux rives du Congo et sur tous les territoires intérieurs de l'Afrique, le long du fleuve jusqu'à Nokki. En revanche, le Portugal s'engageait à maintenir la libre navigation et concédait à l'Angleterre le traitement de la nation la plus favorisée.

De plus, d'après ce traité, les deux hautes parties contractantes établissaient une commission mixte chargée de préparer l'élaboration d'un règlement de navigation, de police et de surveillance sur le Congo, et d'en assurer l'exécution. Les commissaires des deux pays avaient le pouvoir d'établir des droits fiscaux dont le produit devait être en partie affecté à l'entretien de la commission qui devait s'établir à Nokki. Enfin, ils étaient chargés de fixer l'échelle des taxes que les

commerçants devaient payer pour la surveillance exercée par les autorités portugaises sur les marchandises transbordées en cours de transit ou déposées dans les entrepôts.

Ce traité était un coup droit porté à la France et à l'Association internationale; c'était la main mise par l'Angleterre et le Portugal sur l'embouchure du Congo, et par conséquent sur tout le bassin du fleuve, qui perdait toute valeur si le débouché sur la mer n'était pas libre. Ce traité, attaquant les intérêts commerciaux de toutes les puissances, toutes protestèrent, et ce qui est curieux, c'est qu'il fut mal accueilli même en Angleterre et au Portugal : les commerçants des deux pays réclamèrent la franchise dont ils avaient joui jusqu'alors au Congo et se montrèrent tout à fait hostiles au projet établissant une commission mixte.

En France, dès que la connaissance officielle du traité anglo-portugais fut parvenue au gouvernement, M. Jules Ferry adressa immédiatement une protestation au cabinet de Lisbonne, dans laquelle il faisait toutes réserves en ce qui concerne la liberté commerciale et le contrôle d'une seule puissance sur l'embouchure du Congo : il rappelait que les droits historiques du Portugal, mentionnés dans le traité, étaient des plus problématiques ; que par le traité de 1786, le roi de France avait reconnu les droits que le Portugal « prétendait avoir à la souveraineté de la Côte de Cabinda, comme faisant partie du royaume d'Angola » et que la Reine Très Fidèle avait, de son côté, reconnu « les droits que prétendait avoir le Roi Très Chrétien au commerce libre de ses sujets sur cette côte, ainsi qu'ils étaient accoutumés à le faire. »

La France s'était toujours attachée à respecter les engagements pris envers le Portugal ; cette puissance, par contre, violait nos droits, aussi le gouvernement français déclara-t-il que la convention conclue avec l'Angleterre ne pourrait, en aucun cas et sous aucun prétexte, nous être opposée, et il protesta contre tout acte qui mettrait en cause les engagements pris envers lui par le Portugal et consacrés par un usage ininterrompu de près d'un siècle.

En Allemagne également les protestations furent vives et nombreuses, et l'opinion publique se montra très irritée de voir que l'Angleterre voulait régler à elle seule la question du Congo. Plusieurs chambres de commerce, et aussi la Société allemande de colonisation, dans sa séance du 3 avril 1884, présidée par le prince de Hohenlohe-Langembourg, exposèrent tout le préjudice causé au commerce allemand par l'établissement d'une commission de navigation anglo-portugaise et par les droits de douane que le Portugal se réservait.

M. de Bismarck, bien que peu partisan d'une politique coloniale, heureux peut-être de nuire à l'Angleterre ou à la France, croyant peut-être aussi que l'établissement des Belges au Congo serait très favorable à l'Allemagne, ne resta point indifférent aux sollicitations du monde commercial, mais au contraire, s'intéressa à la question. Si bien qu'à la date du 26 avril 1884 le baron de Courcel, ambassadeur de France à Berlin, pouvait écrire la lettre suivante à M. Jules Ferry : « Le « gouvernement impérial donne la plus sérieuse attention « à la question du Congo, et on s'occupe en ce moment « même de réunir les éléments d'un travail devant lui

« permettre de se prononcer en connaissance de cause.
« M. de Hatzfeldt, tout en me disant qu'il n'était pas
« encore arrivé à des conclusions définitives, m'a fait
« connaître qu'il avait traité la question du Congo avec
« le Chancelier de l'Empire, et que trois points pou-
« vaient dès à présent être considérés comme acquis.

« En premier lieu, le gouvernement allemand avait
« reconnu que ses nationaux avaient des intérêts im-
« portants impliqués dans la question et que ces inté-
« rêts méritaient, de sa part, un sérieux appui.

« Secondement, le gouvernement allemand, avant de
« fixer ses propres résolutions avait le désir d'échanger
« ses vues avec les autres gouvernements intéressés,
« notamment avec la France ; et le prince de Hohenlohe
« serait invité à vous témoigner le prix que l'Allemagne
« attacherait à se concerter avec vous.

« Enfin, pour ce qui concerne spécialement l'acte
« diplomatique signé, mais non encore ratifié, entre
« l'Angleterre et le Portugal, quels que fussent en
« être le sort et la portée, l'Allemagne le regardait
« comme ne lui étant pas opposable et comme ne pou-
« vant, en aucun cas, porter légalement atteinte à la
« situation de droit des tiers non intervenus à la négo-
« ciation. »

Quant à l'Association Internationale, le traité du 26 février l'atteignait plus que toute autre nation. N'étant pas encore un Etat, elle ne put protester officiellement, mais elle eut soin de témoigner tout son mécontentement, de promettre de maintenir sur ses territoires la liberté de commerce et de navigation, et finalement se tourna résolument du côté de la France et de l'Allemagne.

Un échange de lettres eut lieu entre M. le colonel Strauch et M. Jules Ferry en date du 23-24 avril 1884 qui créa le droit de préférence de la France.

M. le colonel Strauch déclarait que l'Association ne céderait à aucune puissance ses établissements au Congo, « mais que toutefois désirant donner une preuve de ses sentiments amicaux pour la France », elle s'engageait à lui donner le droit de préférence, si, par suite de circonstances imprévues, elle était un jour amenée à réaliser ses possessions. Et dans sa réponse, M. Jules Ferry prenait acte des déclarations faites, et, en retour, faisait savoir que le gouvernement français prenait l'engagement de respecter les stations et territoires libres de l'Association, et de ne pas mettre obstacle à l'exercice de ses droits.

L'Association internationale, avons-nous dit, en appela aussi à l'Allemagne, et en effet, peu de temps après, son protecteur, M. de Bismarck, adressa une protestation aux cabinets de Londres et de Lisbonne.

Et comme à leur tour, d'autres puissances comme les Etats-Unis, l'Espagne, les Pays-Bas manifestèrent les préoccupations que leur causait l'éventualité des mesures fiscales et administratives prévues par le traité du 26 février, l'Angleterre et le Portugal comprirent qu'il fallait céder devant ce courant d'opinion.

Ils firent pourtant une dernière tentative, offrant de substituer à la commission mixte une commission internationale, composée des délégués des diverses puissances, et allèrent même jusqu'à suggérer l'idée d'une conférence qui aurait constaté l'entente générale.

Mais cette bonne volonté était un peu tardive. M. de Bismarck se montrait de plus en plus partisan d'une politique consistant à soutenir l'Association et à l'aider à se faire reconnaître comme Etat.

Voici, en effet, comment il s'exprimait le 23 juin au Reichstag : « Nous sommes sur le point de nous entendre avec le Portugal et les autres nations maritimes sur les dispositions à prendre pour arriver à une entente internationale à propos des affaires du Congo. Les entreprises belges le long de ce fleuve ont pour but la fondation d'un Etat indépendant. L'Allemagne favorise ce projet. Elle est prête à y contribuer, si elle reçoit l'assurance que le commerce libre sera favorable au Congo pour ses nationaux, car ainsi s'ouvrirait un nouveau terrain au commerce allemand. »

Et, le 26 juin, Lord Fitz Maurice déclarait à la Chambre des Communes qu'il n'y avait pas lieu de ratifier le traité avec le Portugal. « En présence des objections sérieuses des puissances contre le traité, le gouvernement anglais a notifié au gouvernement portugais que la ratification du traité devenait superflue. »

A dater de ce moment, la politique de l'Angleterre vis-à-vis de l'Association, va subir un virement complet. Autant elle s'était montrée hostile à son égard, autant maintenant elle va la soutenir énergiquement, et plaider en sa faveur à la conférence de Berlin.

CHAPITRE VI

DE LA CONCEPTION PREMIÈRE D'UN RÉGIME INTERNATIONAL

Afin d'empêcher à l'avenir une puissance quelconque de poursuivre en Afrique une politique d'exclusivisme colonial, et aussi afin d'écarter les conflits futurs du bassin du Congo, les Puissances allaient se réunir en un Congrès, créer une sorte de ligue des neutres, et édicter certaines règles applicables à ces contrées.

Le 4 septembre 1884 s'ouvrit la période des négociations entre la France et l'Allemagne. M. de Bismarck invita l'ambassadeur de France, le baron de Courcel, à venir s'entretenir à Varzin avec lui : deux notes nous font connaître les idées que les deux diplomates échangeaient (1).

M. de Bismarck y déclara notamment que l'étendue des possessions coloniales, n'était pas l'objet de la politique allemande, mais qu'elle tenait à ouvrir au trafic européen le libre accès de l'Afrique, et qu'il lui semblait nécessaire pour arriver à ce résultat de réunir toutes les puissances intéressées, et de faire sanctionner par elles les principes de la liberté du commerce et de la navigation.

(1) Documents diplomatiques. Affaire du Congo et de l'Afrique occidentale, 1884, n° 26.

De son côté, M. le baron de Courcel rappela que le Gouvernement français avait toujours été partisan d'un régime de liberté commerciale dont il donna la définition dans les termes suivants :

« Par la liberté du commerce, nous entendons le libre
 « accès de tous les pavillons, l'interdiction de tout mo-
 « nopole ou traitement différentiel ; mais nous admet-
 « tons l'établissement de taxes qui pourront être per-
 « çues comme compensation de dépenses utiles pour le
 « commerce. »

La France était disposée à appliquer le régime de la liberté commerciale dans les territoires qu'elle possédait au Congo, mais stipulait qu'elle ne se proposait nullement de l'étendre à ses établissements coloniaux du Gabon, de la Guinée ou du Sénégal.

L'échange de vues entre l'ambassadeur de France et M. de Bismarck porta tout d'abord sur la liberté commerciale et la liberté de navigation ; de plus, il fut décidé qu'une entente était nécessaire pour rendre effectives les occupations futures sur les côtes d'Afrique.

Enfin, il fut aussi question de la création d'un Etat, de la transformation de l'Association Internationale du Congo en Etat indépendant. « De même que la France,
 « écrivait le chancelier de l'Empire, le gouvernement alle-
 « mand observera une attitude bienveillante à l'endroit
 « des entreprises belges sur les rives du Congo, par suite
 « du désir qu'ont les deux gouvernements d'assurer à
 « leurs nationaux la liberté du commerce dans toute
 « l'étendue de l'Etat futur du Congo et dans les positions
 « que la France tient sur ce fleuve et qu'elle se propose
 « de soumettre au régime libéral qu'on attend de cet
 « Etat à constituer. »

Ainsi les deux gouvernements étaient d'accord pour créer un régime international dans le bassin du Congo, et le nouvel Etat que l'on se proposait de faire admettre par la conférence était présenté comme en étant la conséquence naturelle et la garantie.

Il ne restait donc plus qu'à convoquer les puissances : le gouvernement allemand s'en chargea ; et, fixant au mois d'octobre la réunion de la conférence, pria les diverses puissances d'envoyer à Berlin des plénipotentiaires, munis de pouvoirs suffisants pour discuter les questions indiquées dans la lettre d'invitation et qui portaient sur les trois points suivants :

- 1^o Liberté du commerce dans le bassin du Congo ;
- 2^o Réglementation de la navigation du Niger et du Congo ;

3^o Etablissement des formalités qu'il serait nécessaire d'observer à l'avenir pour qu'une occupation sur les côtes de l'Afrique fût considérée comme effective.

Mais l'idée de faire du bassin du Congo un vaste marché franc, d'y établir un régime international, de mettre les puissances sur un même pied d'égalité afin de faire régner la paix entre elles, n'est pas personnelle au prince de Bismarck. Remarquons tout d'abord que certaines dispositions de l'acte général de Berlin se trouvent déjà indiquées dans le traité anglo-portugais ; de plus, l'honneur de cette conception revient à un groupe de jurisconsultes qui avaient suivi avec intérêt l'œuvre de l'Association internationale, qui s'étaient rapidement rendu compte que des conflits internationaux allaient surgir dans un avenir plus ou moins éloigné, et qui avaient étudié les moyens les plus propres à les éviter.

C'est ainsi qu'à la session de l'Institut de Droit international tenue à Paris le 5 septembre 1878, M. Moynier, attirant l'attention de ses collègues sur l'importance qu'allait prendre le magnifique cours d'eau exploré par Stanley, laissa entendre les graves difficultés qui pourraient surgir le jour où les puissances voudraient y posséder des territoires. Pour les éviter, il proposa la « neutralisation du Congo ».

En même temps il demanda aux membres de cet institut de mettre la question à l'ordre du jour.

M. de Laveleye et sir Travers Twiss allaient principalement s'occuper de ce travail. Le premier, dans des articles de presse, se prononça en faveur de la convocation d'une conférence internationale pour déterminer les terrains occupés par des Européens et mettre fin à une situation qu'il dépeignait de la manière suivante :

« Si les explorateurs des autres nations imitent l'exemple de M. de Brazza et plantent leur drapeau national sur les stations qu'ils fondent, nous aurons bientôt, sur les bords du Congo, des territoires français, anglais, allemands, portugais, italiens et hollandais, avec leurs frontières, leurs forts, leurs canons, leurs soldats, leurs rivalités, et peut-être un jour leurs hostilités. N'est-ce pas déjà trop de voir nos fleuves d'Europe hérissés des deux côtés d'armements formidables ? Faut-il reproduire cette déplorable situation jusqu'au milieu de l'Afrique et donner aux nègres que nous prétendons civiliser le triste tableau de nos antagonismes et de nos querelles ? »

En 1883 il reprit l'idée de M. Moynier de neutraliser le Congo et proposa de confier le règlement de tout ce qui concerne ce grand fleuve à une commission inter-

nationale, ou tout au moins de reconnaître la neutralité des stations hospitalières et humanitaires déjà fondées ou qui devaient se fonder successivement sur le Congo.

La même année (22 avril 1883), le voyageur allemand M. Gerhardt Rohlfs, dans un article de l'*Allgemeine Zeitung*, proposait non plus de neutraliser, mais d'internationaliser le Congo.

« Internationaliser le Congo, disait-il, serait peut-être moins facile que la neutralisation des bouches du Danube. Mais si l'Allemagne et l'Angleterre voulaient appuyer cette solution, elle cesserait de paraître irréalisable. La France, l'Italie et le Portugal seraient forcés de les suivre et le Congo serait sauvé. Liberté pour tous sous la protection de règlements arrêtés à la suite d'un accord international, tel doit être notre mot d'ordre. »

C'était aussi l'idée première de S.M. le Roi des Belges, quand il voulut donner un caractère international à une œuvre essentiellement humanitaire et civilisatrice.

Quant à sir Travers Twiss, il étudia séparément les règles applicables au Moyen et Haut-Congo, de celles applicables au Bas-Congo. Tout en sympathisant avec l'idée humanitaire de M. de Laveleye, il ne se montra nullement partisan de la neutralisation de cette partie du fleuve.

Dans une suite d'articles parus en 1883, dans la *Revue de Droit international et de Législation comparée*, il se demanda ce qu'il fallait entendre par « neutralité », et il montra que ce moyen ne serait nullement un bienfait si on l'appliquait au Bas-Congo.

Selon lui, la neutralisation ne pouvait avoir qu'un sens dans les conventions internationales celui d'inter-

dire l'accès du fleuve aux navires armés. Ce moyen n'était pas heureux, car le fleuve était peu sûr ; l'anse des Pirates était encore habitée par des tribus sauvages, n'ayant nullement renoncé aux habitudes de leurs ancêtres. Enfin Sir Travers Twiss faisait remarquer que la traite existait toujours d'une manière cachée, et toujours prête à se développer, si la surveillance des croiseurs était défendue par une convention internationale.

« Ces considérations, dit-il prouvent que la neutralisation du Bas-Congo, prise dans le sens que la navigation serait ouverte à la marine marchande de toutes les nations, mais interdite à leurs navires de guerre, ne serait nullement un bienfait pour l'humanité en général, ni pour les indigènes, qui pourraient être maltraités impunément, ni pour les marchands européens ou américains qui seraient exposés à être massacrés. »

Aussi sir Travers Twiss, s'occupant de considérations plus pratiques que philanthropiques, reprenant l'expression jadis employée par Gerhard Rohlfs, proposa d'internationaliser le Bas-Congo, de créer une Commission internationale, à l'exemple de celle qui est instituée sur le Danube, à qui on conférerait l'administration du Congo.

« C'est une idée, dit-il, dont la réalisation serait digne de notre époque, et qui pourrait amener la solution d'une question difficile...

« Un pareil système appliqué à la navigation du Bas-Congo pourra apaiser le conflit de juridiction qui existe entre le Portugal et les puissances maritimes européennes ; sa réalisation couronnera dignement l'accord européen, qui a aboli la traite, et qui doit

chercher à dédommager les indigènes de tous les maux soufferts par leurs ancêtres. »

En ce qui concerne le Haut et Moyen Congo, les conditions du pays paraissaient trop anormales à sir Travers Twiss, pour qu'on y appliquât le régime proposé par M. de Laveleye, et qui était celui déjà adopté pour les Bouches du Danube, et il proposa aux puissances de s'entendre en signant « un protocole de désintéressement » touchant ces deux parties du fleuve.

A côté de M. Laveleye, de sir Travers Twiss, d'autres jurisconsultes, comme par exemple M. Gessner et M. Lorimer se sont aussi occupés de cette question du Congo, qui les inquiétait au point de vue des relations internationales.

De leur côté, les chambres de commerce, entre autres celle de Manchester, celle de Rotterdam, pétitionnèrent auprès de leurs gouvernements respectifs afin d'obtenir que le fleuve restât ouvert au commerce de toutes les nations, et que l'indépendance des territoires du Congo fût proclamée.

Des œuvres missionnaires et une grande société philanthropique « l'Antislavery Society » suivirent cet exemple.

Mais toutes ces propositions individuelles, par ce fait qu'elles étaient isolées, ne pouvaient attirer l'attention publique, et n'eurent pas une grande influence.

M. Moynier n'avait pas perdu de vue l'étude des moyens propres à prévenir les conflits internationaux qu'il avait prévus dès 1878. A la session de Droit international tenue à Munich en 1883, il présenta une nouvelle proposition avec un mémoire à l'appui intitulé : « La Question du Congo devant l'Institut de Droit inter-

national », et accompagné d'un projet de convention internationale en dix articles.

Dans une lettre circulaire à l'Institut, M. Moynier décrivait toute la gravité de la situation, et témoignait son désir de voir l'Institut faire un appel pressant aux gouvernements, et leur demander d'intervenir pour assurer l'avenir.

« Les Etats — disait-il — hésitent à se mettre en avant pour provoquer une entente en ce sens. La question se trouve dans une phase analogue à celle qui, en 1864, a précédé la signature de la convention de Genève.

« Aujourd'hui de même, quoique l'idée de neutraliser le Congo ne paraisse pas devoir soulever d'objections, la diplomatie hésite à prendre l'initiative, et pour qu'elle s'y décide, il suffirait peut-être de la mettre formellement en demeure d'agir. Or peu de voix seraient mieux qualifiées pour cela que celle de l'Institut de Droit international. Notre compagnie revêt un caractère d'impartialité si fortement accentué, qu'elle ne peut être suspecte à personne ; d'autre part, sa compétence est indiscutable ; enfin, cela rentre tout à fait dans son programme ; ne s'agit-il pas, en effet, de contribuer au maintien de la paix (statuts, art. 1, 4^o) et de tendre à la consécration officielle d'un principe reconnu comme étant en harmonie avec les besoins des sociétés modernes. »

Dans son mémoire, lu le 4 septembre, M. Moynier, après avoir rappelé que la situation devenait de plus en plus inquiétante dans l'Afrique équatoriale, présentait les moyens préventifs qui, selon lui, devaient favoriser la civilisation dans ces lointaines régions. L'expression

« neutraliser le Congo » lui paraissait défectueuse, n'ayant de sens que par antithèse ; car là où il n'y a pas de belligérants, il n'y a pas de neutres.

De même, le terme « internationaliser », adopté par MM. Rohlfs et sir Travers Twiss ne lui paraissait pas plus exact. Au contraire, il rappela la maxime suivante de Bluntschli : « Les fleuves et les rivières navigables « qui sont en communication avec une mer libre sont « ouverts en tout temps aux navires de toutes les nations. Le droit de libre navigation ne peut être aboli, « ni [restreint au détriment de certaines nation. » Ce que l'on voulait, en somme, c'était que le droit de circuler sur le Congo ne devînt pas l'objet d'un monopole exercé par une nation ; c'était qu'aucune entrave ne fût mise à l'activité civilisatrice et commerciale des différents peuples.

Il s'agissait de faire appliquer la maxime de Bluntschli, qui était conforme au but poursuivi et, selon M. Moynier, le meilleur moyen d'appliquer au Congo un pareil régime consistait à le faire décréter par un traité international garantissant la perpétuité et l'extension de la liberté de navigation.

« Les intérêts, dit M. Moynier, de la production européenne du commerce, de la colonisation, du progrès en un mot, seraient admirablement servis par un semblable régime, et le bassin du Congo se trouverait ainsi mieux partagé, économiquement parlant, que les Etats du vieux monde, auxquels il serait redevable de cette supériorité. »

Dans la deuxième partie de son mémoire, s'occupant des stations hospitalières créées ou à créer par des associations privées dans le bassin du Congo, M. Moynier

se prononça contre M. de Laveleye, qui recommandait de leur conférer le bénéfice de la neutralisation. Et voici, en résumé, les raisons qu'il donna à l'appui de cette opinion. Il déclara tout d'abord que ces organismes, n'étant pas des Etats, seules personnes juridiques entre lesquelles les traités internationaux font loi, leurs représentants ne pourraient, en aucun cas, être admis comme parties contractantes dans un acte de ce genre ; il ajouta qu'elles ne se présentaient pas comme des compagnies fortement organisées, disposant de moyens suffisants pour faire, par exemple, respecter cette neutralité qu'on leur reconnaîtrait et qu'elles seraient peut-être incapables de s'acquitter des obligations découlant pour elles des privilèges qu'on leur accorderait.

De plus, il exprima sa crainte de voir ces établissements changer de nature, et au lieu de rester exclusivement scientifiques, hospitalières et sans nationalité, devenir dans la suite le noyau de centres commerciaux. D'autre part, et raisonnant sur l'exemple de Brazzaville, où le drapeau français avait remplacé celui de l'Association internationale africaine, il montra qu'elles cesseraient peut-être de relever d'une association libre pour passer aux mains de quelque Etat régulièrement constitué, et que celui-ci, par la force des choses, serait conduit à les transformer en lieux de garnisons, ou à leur donner quelque autre destination qui les dénaturerait.

Ecarter alors la combinaison consistant à neutraliser ces stations hospitalières, M. Moynier en arriva à se demander s'il ne conviendrait pas de doter tous les territoires du bassin du Congo, que les Etats civilisés se

seraient appropriés, de franchises pareilles à celles des eaux qui les arrosent, c'est-à-dire d'y appliquer l'égalité de traitement entre les diverses puissances et la liberté de commerce. Partisan convaincu de ce régime, il montra que la réalisation en serait possible et désirable à tous les points de vue. « Désirable d'abord, cela ne me paraît pas douteux. Nous sommes dans un siècle où l'on tend à abaisser les barrières qui isolent les nations ; ce serait donc travailler dans le sens de ces efforts que d'empêcher, entre les divers peuples qui possèdent ou posséderont des établissements au Congo, la création d'entraves à leurs relations soit réciproques, soit avec d'autres pays, par une entente *a priori*. Cela ne vaudrait-il pas mieux que de laisser se reproduire sur la terre africaine, les complications que des préjugés séculaires ont fait naître et perpétué en Europe ? Arborer là-bas le drapeau du libre échange, du libre parcours, ainsi que du libre établissement, sur terre comme sur eau, serait agir dans l'intérêt bien entendu du monde entier. Et il n'est pas moins urgent de prendre cette mesure que de légiférer au sujet du fleuve lui-même, puisque dans ce moment, et jusqu'à nouvel ordre, les transports doivent nécessairement se faire par terre dans la zone des cataractes.

« En second lieu, cette combinaison serait-elle possible ? Je n'y entrevois, pour ma part, aucun empêchement, et je ne découvre aucun intérêt national qui s'y oppose. Un peu de bonne volonté suffirait pour en faire une réalité. »

Ainsi M. Moynier espérait qu'une conférence internationale se réunirait non seulement pour régler la situation du fleuve, mais pour établir un régime spécial

dans tout le bassin du Congo. A l'avance il traça le plan qu'elle devait suivre. Neutralité et liberté de commerce, tels devaient être les deux points de départ ; mais des restrictions à cette liberté lui parurent utiles, et notamment en ce qui concerne la traite des esclaves et en ce qui concerne l'usage des spiritueux, « les blancs trafiquant avec les indigènes, ne se faisant aucun scrupule de spéculer sur la passion de ces pauvres gens ».

Enfin, il prescrivit certaines règles applicables en cas de conflits et, à ce propos, distingua entre une guerre ayant pour principal théâtre le bassin du Congo et celle s'élevant sur un autre point du globe.

Toutes ces idées de M. Moynier, nous les trouvons énoncées dans le projet de convention internationale en dix articles qui accompagnait son mémoire lu à l'Institut de Droit international ; nous allons en rapporter certaines parties, car sa lecture, si on le compare à l'acte général de Berlin, montre à l'évidence que la conférence de 1884 s'en est vivement inspirée et en a reproduit les points principaux.

Il résulte de cette similitude manifeste des deux textes que l'idée première d'avoir voulu créer un régime international dans le bassin conventionnel du Congo est due plus à M. Moynier qu'au prince de Bismarck, à qui on l'attribue d'ordinaire.

Article 1. — La navigation sur le Congo et ses affluents sera entièrement libre et ne pourra être interdite à personne. Cette liberté implique le droit pour tout navigateur, de débarquer et d'embarquer dans tous les ports et de n'être astreint ni à des arrêts, ni au paiement de droits de péage ou de douane.

Art. 2. — Il en sera de même sur les voies navigables qui pourraient être créées ou rendues accessibles pour relier l'Océan Atlantique au cours supérieur du Congo.

Art. 3. — La liberté de parcours, de commerce et d'établissement sont aussi de droit, sur les territoires compris dans le bassin du Congo.

Art. 4. — Celles des puissances contractantes qui seraient en guerre sur un autre point du globe devront respecter réciproquement leur pavillon et leur drapeau dans le bassin du Congo et ne s'y livrer à aucun acte hostile.

Si la guerre a pour théâtre principal le bassin du Congo, la navigation et les parcours devront continuer néanmoins à y être libres pour les neutres, sauf quant au transport de la contrebande de guerre. L'accès des ports bloqués et des places assiégées leur sera seul interdit.

Art. 5. — Par exception, le trafic des liqueurs fortes sera soumis à un règlement restrictif.

Art. 6. — La traite des esclaves sera interdite dans le bassin du Congo et l'esclavage lui-même y sera aboli...

Art. 9. — En cas de dissentiment entre les hautes parties contractantes au sujet de l'interprétation ou de l'application de la présente convention, l'affaire sera déférée à des arbitres.

Le mémoire de M. Moynier, présenté à l'Institut de Droit international, fut examiné par une commission, et M. Arntz, professeur de droit des gens à l'Université de Bruxelles, nommé rapporteur, proposa à l'Institut de voter le vœu suivant, pressant appel fait aux puissances européennes :

« L'Institut de Droit international exprime le vœu que le principe de la liberté de navigation pour toutes les nations soit appliqué au fleuve du Congo et à ses affluents, et que toutes les puissances s'entendent sur les mesures propres à prévenir les conflits entre les nations civilisées dans l'Afrique équatoriale. »

L'Institut décida de faire parvenir ce vœu aux diverses puissances en y joignant le mémoire de M. Moynier à titre d'information, ce qui fut exécuté au mois de décembre 1883.



DEUXIÈME PARTIE

ETUDE DU REGIME INTERNATIONAL APPLIQUE DANS LE BASSIN CONVENTIONNEL DU CONGO

CHAPITRE PREMIER

VUE D'ENSEMBLE DES TRAVAUX DE LA CONFÉRENCE DE BERLIN ET PRINCIPALEMENT DU RAPPORT EXISTANT ENTRE LA RECONNAISSANCE DE L'ÉTAT INDÉPENDANT DU CONGO ET LE BON FONCTIONNEMENT DU RÉGIME INTERNATIONAL.

Quatorze puissances répondirent à l'invitation du prince de Bismarck et se firent représenter à Berlin. L'Autriche-Hongrie, par son ambassadeur le comte Széchényi, la Belgique par le comte Van der Straten Ponthoz et par le baron Lambermont, la Grande-Bretagne par sir Edward Malet, le Danemark par son ministre M. de Wind ; l'Espagne par le comte de Benomar, les Etats-Unis par M. Kasson. Le baron de Courcel, auquel M. Jules Ferry avait adjoint le docteur Ballay et M. Engelhardt, ministre plénipotentiaire, y représenta la France. L'Italie y envoya son ambassadeur le comte de Launay, les Pays-Bas M. Van der Hoeven, le Portugal le marquis de Benafield et le conseiller de légation Serpa Pimentel, la Russie le comte Kapnist, la Suède et la Norvège le général baron de Bildt ; enfin la Turquie Saïd Pacha.

Telle était la composition de cette assemblée, dont le

chancelier d'Allemagne, aidé dans cette tâche par les ministres plénipotentiaires Busch et de Hatzfeldt, fut nommé président.

Dans un discours d'ouverture (15 novembre 1884), le prince de Bismarck exposa comment, d'accord avec le Gouvernement français, le Gouvernement allemand avait été amené à convier à Berlin les diverses puissances. Il expliqua aux diplomates présents le but à poursuivre et la mission qui leur était réservée.

Ce que l'on désirait, c'était associer les indigènes de l'Afrique à la civilisation, en ouvrant l'intérieur de ce continent au commerce, en fournissant à ses habitants les moyens de s'instruire, en encourageant les missions et les entreprises de nature à propager les connaissances utiles et en préparant la suppression de l'esclavage dont l'abolition avait déjà été proclamée au Congrès de Vienne.

M. le prince de Bismarck montra qu'il était désirable d'appliquer en Afrique un régime fondé sur l'égalité des droits, sur la solidarité des intérêts de toutes les nations commerçantes, et que l'idée fondamentale du programme était de leur faciliter l'accès de l'intérieur de l'Afrique.

A la suite de ces indications, le prince de Bismarck annonça que le Gouvernement allemand aurait l'honneur de soumettre aux délibérations de la conférence une déclaration traitant de la liberté du commerce dans le bassin et sur les embouchures du Congo ; et ce projet dont il donnait lecture renfermait entre autres propositions : que toute puissance exerçant des droits de souveraineté dans le bassin du Congo devait prendre

l'engagement d'accorder le libre accès de ces territoires à toutes les nations sans distinction.

Qu'elle ne pourrait y concéder de monopoles, ni introduire un traitement différentiel.

Que toutes autres taxes que celles perçues à titre de rétribution pour des dépenses faites dans l'intérêt du commerce seraient rigoureusement prohibées.

Ce projet parlait aussi de l'obligation pour les puissances de concourir à la suppression de l'esclavage, de favoriser et d'aider les travaux des missions, les institutions servant à instruire les indigènes et à leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation.

Enfin, pour prévenir à l'avenir les contestations qui pourraient s'élever entre les diverses nations à propos des occupations futures, le prince de Bismarck proposa de soumettre à certaines formalités les prises de possessions nouvelles.

La conférence de Berlin allait pleinement satisfaire l'espoir que le prince de Bismarck avait mise en elle, car elle ne s'en est pas tenue au programme qu'il lui présentait, mais s'est encore occupée de questions qui n'y étaient pas inscrites. Comme nous ne pouvons les étudier toutes en détail, et que principalement nous laisserons de côté les chapitres IV et V concernant le régime fluvial du Congo et du Niger, nous jugeons utile de donner ici un aperçu rapide du régime dont elle a doté le bassin du Congo.

Elle ne devait pas s'occuper de la délimitation de territoires. C'est sur la demande du gouvernement français qu'il en fut ainsi.

Voici à ce propos, la lettre adressée par M. Jules

Ferry au baron de Courcel à la veille de la conférence :
« Il peut arriver par exemple que des tentatives soient
« faites pour amener la conférence à se prononcer sur
« les droits revendiqués par l'Angleterre, le Portugal ou
« l'association internationale africaine sur les territoires
« du Niger ou du Congo ; de semblables suggestions
« devraient être rigoureusement écartées, toute question
« de souveraineté territoriale ou de protectorat étant en
« dehors du programme qui a été proposé aux puis-
« sances intéressées après avoir été arrêté entre la
« France et l'Allemagne. »

Mais si la conférence ne s'est pas occupée de la délimitation des territoires, elle fut l'occasion peut-on dire, de certains accords de délimitation ou d'échange intervenus entre nations voisines :

Elle a discuté et adopté :

Une Déclaration relative à la liberté du commerce dans le bassin du Congo dont elle a agrandi les limites ;

Une Déclaration concernant la traite des esclaves et les opérations qui, sur terre comme sur mer, fournissent des esclaves à la traite.

Une Déclaration relative à la neutralité des territoires compris dans le bassin conventionnel du Congo, y introduisant le système de la médiation obligatoire et du recours aux bons offices.

Un Acte de navigation du Congo qui, en tenant compte des circonstances locales, étend à ce fleuve, à ses affluents et aux eaux qui leur sont assimilées, les principes généraux énoncés dans les articles 108 à 116 de l'acte final du Congrès de Vienne, et destinés à régler entre les puissances signataires de cet acte, la libre navigation des cours d'eau navigables qui séparent ou

traversent plusieurs Etats, principes conventionnellement appliqués depuis à des fleuves de l'Europe et de l'Amérique, et notamment au Danube, avec les modifications prévues par les traités de Paris de 1856, de Berlin de 1878, et de Londres de 1871 et de 1883.

Un Acte de navigation du Niger qui, sauf sur un point capital, reproduit les règles admises pour le Congo. Tandis que la juridiction de ce fleuve est confiée à une commission internationale, celle du Niger est laissée aux puissances riveraines qui prennent simplement l'engagement d'y appliquer les principes adoptés par la conférence.

Enfin, une Déclaration introduisant dans les rapports internationaux des règles uniformes relatives aux occupations qui pourraient avoir lieu à l'avenir sur les côtes du continent africain.

Tel fut le régime international créé par la conférence et grâce auquel elle espérait inaugurer une ère de paix dans le bassin conventionnel du Congo.

Mais la conférence devait faire plus : elle devait consolider son œuvre en reconnaissant d'une manière officielle l'Etat indépendant, c'est-à-dire en permettant à l'Association internationale d'adhérer en vertu de l'article 37 de l'Acte Général aux dispositions prises à Berlin.

Nous avons déjà souligné cette idée que le but primitivement poursuivi par l'Association internationale était de substituer de véritables Etats civilisés à l'organisation sociale rudimentaire des races africaines ; le texte de différents traités conclus par elle avec certaines puissances prouve que, lors de leur rédaction, elle avait en partie réalisé ce dessein.

Ainsi, par exemple, dans la Déclaration échangée avec

les Etats-Unis à la date du 22 avril 1884, elle dit : qu'en vertu de traités conclus avec les souverains légitimes dans les bassins du Congo et du Niadi-Kouilou, il lui a été cédé un territoire pour l'usage et au profit d'Etats libres déjà établis ou en voie d'établissement sous sa surveillance et sa protection (1).

De même, dans la convention du 16 décembre 1884 avec le gouvernement de Sa Majesté Britannique, l'Association internationale y est considérée comme administrant les Etats libres situés en cette région (2).

Enfin, dans la convention avec l'Espagne du 7 janvier 1885, nous voyons qu'elle prend des engagements, tant en son nom qu'en celui d'Etats libres. Ces Etats libres, ces communautés politiques dont il est fait mention, n'ont pas été désignés plus exactement, mais tout porte à croire que, sous cette dénomination, il ne faut voir que les tribus indigènes dont les chefs s'étaient placés sous la protection de l'Association internationale, ou qui avaient conclu avec elle des pactes d'amitié.

Mais le dessein de créer de pareils organismes fut vite abandonné, et dès le 8 novembre 1884, on parlait ouvertement, et même officiellement, de l'Etat indépendant du Congo ; et le traité intervenu à cette date entre l'Allemagne et l'Association montre bien qu'on était en présence d'un seul Etat.

Et, si nous voulons une autre preuve de ce fait que la fondation d'Etats libres n'a été considérée par l'Association internationale que comme une combinaison

(1) *Recueil usuel de la législation de l'Etat indépendant du Congo*, tome I.

(2) *Recueil usuel de la législation de l'Etat indépendant du Congo*, tome I.

transitoire, rappelons ce document déjà cité, la lettre écrite en 1879 à Stanley, dans laquelle le colonel Strauch lui expliquait que l'entreprise projetée tendait à l'établissement d'un puissant Etat nègre.

Au point de vue qui nous intéresse, c'est-à-dire au point de vue de l'établissement au Congo d'un régime international, l'organisation d'Etats multiples aurait été nuisible ; car, animés d'intérêts divers, ils auraient été la cause de conflits, et c'est précisément ce qu'il fallait éviter.

Dans l'échange de vues qui eut lieu entre la France et l'Allemagne avant la conférence de Berlin, nous voyons que l'utilité de la reconnaissance de l'Etat indépendant, comme couronnement de l'œuvre, était prévue par les deux gouvernements.

Quant à la conférence, elle était bien mieux disposée à reconnaître un Etat placé sous un sceptre unique et fort qu'une agglomération de groupes sans cohésion.

Son œuvre même était intéressée à cette solution, car l'avenir des principes posés par la haute assemblée et la constitution de l'Etat du Congo étaient intimement liés. Sans cet Etat nouveau, la conférence de Berlin devenait lettre morte, et nous pouvons aussi ajouter que c'est la conférence qui lui a permis de se développer. C'est ce que M. Banning, en parlant de la conférence de Berlin et de la reconnaissance de cet Etat, exprimait de la manière suivante : « L'une ne se conçoit, ni ne s'explique sans l'autre : toutes deux sont solidaires au premier degré. »

Et, en effet, le but du Congrès était la formation d'une sorte d'identité juridique sous le nom de « bassin conventionnel du Congo ». Ce groupement artificiel de-

vait comprendre des possessions de la France, du Portugal, de l'Allemagne, de l'Angleterre, et surtout, au centre, d'immenses territoires sans maîtres : on réunissait toutes ces régions diverses en un seul ensemble, à qui on imposait certaines obligations, telles que la liberté du commerce et l'assimilation complète des étrangers aux nationaux.

Pour que des jalousies nationales ne vinssent pas désorganiser tout ce système, il importait de mettre cette contrée sans maître sous une autorité ferme. Par là on créait une sorte d'Etat tampon, et les conflits des diverses puissances s'éteignaient faute d'objet.

Convaincus des bienfaits qu'il fallait attendre du nouvel Etat, les diplomates réunis à Berlin firent tous leurs efforts pour le faire entrer définitivement dans la grande famille des nations. Quant au souverain de cet Etat, il était tout indiqué : S. M. Léopold II avait toute la confiance de la conférence.

Cet Etat était donc le bienvenu, et nous pourrions nous en rendre compte en rappelant ici quelques-uns des témoignages rendus, dans la séance du 23 février 1885, par les plénipotentiaires des puissances, aussi bien à l'Etat lui-même qu'aux sentiments humanitaires et scientifiques du fondateur de l'Association internationale.

Et tout d'abord M. Busch, au nom de l'Allemagne, s'exprima de la manière suivante : « Tous nous rendons justice au but élevé de l'œuvre à laquelle Sa Majesté le Roi des Belges a attaché son nom ; tous nous connaissons les efforts et les sacrifices au moyen desquels il l'a conduite au point où elle est aujourd'hui ; tous nous faisons des vœux pour que le succès le plus

complet vienne couronner une entreprise qui peut seconder si utilement les vues qui ont dirigé la conférence. »

L'Angleterre, à son tour, par l'organe de Sir Edward Malet, déclara « que, pendant de longues années, le Roi, dominé par une idée purement philanthropique, n'a rien épargné, ni efforts personnels, ni sacrifices pécuniaires, de ce qui pouvait contribuer à la réalisation de son but. Cependant, le monde en général regardait ces efforts d'un œil presque indifférent. Par-ci par-là Sa Majesté soulevait la sympathie, mais c'était en quelque sorte plutôt la sympathie de la condoléance que celle de l'encouragement. On croyait que l'entreprise était au-dessus de ses forces, qu'elle était trop grande pour réussir. On voit maintenant que le Roi avait raison et que l'idée qu'il poursuivait n'était pas une utopie. Il l'a menée à bonne fin, non sans difficultés ; mais ces difficultés même ont rendu le succès d'autant plus éclatant. En rendant à Sa Majesté cet hommage de reconnaître tous les obstacles qu'Elle a surmontés, nous saluons l'Etat nouveau né avec la plus grande cordialité et nous exprimons un sincère désir de le voir fleurir et croître sous son égide. » (1)

A son tour M. le baron de Courcel, après avoir constaté « que les voisins de l'Etat du Congo seront les premiers à profiter du développement de sa prospérité et de toutes les garanties d'ordre, de sécurité et de bonne administration dont il entreprend de doter le centre de l'Afrique » ajoutait : « Le nouvel Etat doit sa naissance « aux aspirations généreuses et à l'initiative éclairée

(1) Protocoles et Acte général de Berlin, 1884-1885, p. 266.

« d'un prince entouré du respect de l'Europe. Il a été
« voué dès son berceau à la pratique de toutes les
« libertés. Assuré du bon vouloir unanime des puis-
« sances qui se trouvent ici représentées, souhaitons
« lui de remplir les destinées qui lui sont promises
« sous la sage direction de son auguste fondateur dont
« l'influence modératrice sera le plus précieux gage de
« l'avenir. »

Dans une des premières séances de la conférence, M. Kasson avait déjà rendu compte de l'importance que les Etats-Unis attachaient à la reconnaissance de l'Etat indépendant du Congo.

« Aussi loin, disait-il, qu'on pourra étendre les limites de cette puissance neutre et pacifique, il (le Gouvernement américain) prévoit la consolidation des garanties du maintien de la paix, les progrès de la civilisation africaine, et un développement de commerce profitable à la famille entière des nations. »

Enfin M. le comte de Launay, représentant de l'Italie, exprima l'espoir que l'Europe pouvait fonder en ce nouvel Etat : « Le monde entier ne peut que témoigner de sa sympathie et de ses encouragements pour cette œuvre civilisatrice et humanitaire qui honore le xix^e siècle, et dont les intérêts généraux de l'humanité profitent et profiteront toujours davantage. »

Et les plénipotentiaires des autres puissances, de l'Autriche-Hongrie, de l'Espagne, du Portugal, du Danemark, de la Russie, de la Suède et de la Norvège s'exprimèrent dans le même sens que leurs collègues.

Etant donnée cette sympathie générale qui accueillait le jeune Etat, il ne faut pas s'étonner de voir qu'aucune observation ne fut faite, quand, avant la clô-

ture des débats, le prince de Bismarck présenta d'une manière solennelle à l'assemblée le nouvel « Etat du Congo ».

L'Etat du Congo ayant été reconnu par les puissances, le Parlement belge, par une loi du 23 avril 1885, approuva l'Acte Général de Berlin, puis par ses résolutions des 26 et 30 avril 1885, il autorisa Sa Majesté Léopold II à être le chef de l'Etat nouvellement fondé, et à porter ainsi deux couronnes, appelées à demeurer distinctes sous le régime de l'union personnelle.

Le 2 mai 1885, le roi souverain adressait à l'administrateur général résidant au Congo le décret par lequel il proclamait son avènement au trône du nouvel Etat, et le 1^{er} juillet, sir Francis de Winton le communiquait officiellement aux chefs des missions et des établissements de commerce du Congo.

Enfin, le 1^{er} août 1885, et à des dates ultérieures, S. M. Léopold II Roi des Belges notifia aux Puissances que les possessions de l'Association internationale du Congo formaient désormais l'Etat indépendant du Congo ; qu'Il avait pris, d'accord avec l'Association, le titre de Souverain de l'Etat indépendant du Congo, et que l'Union entre la Belgique et cet Etat était exclusivement personnelle.

Tels furent les principaux faits qui marquèrent l'avènement de l'Etat indépendant du Congo au sein de la Société des nations.

Un des premiers soins de cet Etat fut de fixer ses frontières. Cette détermination s'imposait à plusieurs points de vue : tout d'abord parce qu'il n'était né, ni du

démembrement, ni de l'annexion d'autres Etats, mais dans des conditions toutes spéciales.

Il y allait aussi de l'intérêt des autres puissances, car ayant des droits territoriaux, elles devaient les sauvegarder. Pour la bonne organisation du régime international, il fallait empêcher les conflits de naître dans le bassin du Congo, et rien n'était plus capable de les soulever que des questions de frontières.

Une autre considération devait engager les puissances à déterminer les limites du nouvel Etat : il avait reçu comme une mission de l'Europe d'ouvrir à la civilisation la plus grande partie du bassin du Congo ; dans son intérêt, pour prévenir les empiètements de voisins avides, il fallait connaître les terres qu'on lui attribuait, afin qu'il pût librement y faire prospérer l'œuvre civilisatrice et désintéressée qu'il avait comme but.

Quant à la France qui, depuis le 24 avril 1884, avait un droit de préférence, comme, en cas de cession, elle aurait dû supporter toutes les obligations contractées par l'Etat Indépendant du Congo, il lui était indispensable de savoir exactement sur quels territoires pèseraient ces charges.

Nous avons déjà fait observer que la Conférence avait exclu de son programme toute question réglant une détermination de territoires, et, d'autre part, nous avons appuyé sur cette idée qu'une étroite dépendance existait entre l'œuvre propre de la conférence et la pensée politique qui s'élaborait à côté d'elle ; elle ne s'occupa donc pas de fixer les frontières de l'Etat du Congo, laissant ce soin à des traités dont les négociations, bien que suivies en dehors de la Conférence, restèrent connexes aux délibérations qui eurent lieu en son sein.

C'est dans l'année 1884-1885 que plusieurs traités s'occupèrent des limites de l'Etat indépendant du Congo. Tout d'abord, elles sont indiquées dans la convention conclue par l'Association Internationale avec l'Allemagne.

« L'Empire d'Allemagne, est-il dit dans l'article 6 du traité du 8 novembre 1884, est prêt à reconnaître les frontières du territoire de l'Association et du nouvel Etat, à créer telles qu'elles sont indiquées sur la carte ci-jointe. »

La convention du 5 février 1885, dans son article 3, fixait les frontières adoptées par l'Association Internationale et le Gouvernement de la République française. En vertu de cette convention négociée par les soins habiles de M. Pirmez, ministre d'Etat, au nom du roi Léopold II, l'Association abandonnait à la France, depuis Sette-Cama jusqu'à Chiloango, tout le littoral maritime, et la France, de son côté, renonçait à toute revendication sur la rive gauche du Stanley-Pool.

Une autre convention, réglant une question de frontières, est celle conclue entre le Portugal et l'Association Internationale à la date du 14 février 1885, et qui, dans son article 3, en fixe le tracé définitif.

Ce qu'il y a de plus important à retenir dans ce traité, c'est qu'il maintient le Portugal dans ses prétentions sur le district de Cabinda, et que, d'autre part, cette Puissance cède à l'Association l'étroite bande de littoral située entre la rivière qui coule au sud de Cabinda et l'embouchure droite du Congo, lui permettant ainsi d'arriver jusqu'à la mer.

Avant la fin de la Conférence de Berlin, l'Etat Indépendant du Congo, en vertu de ces différents traités, avait des

frontières parfaitement définies : M. le baron de Courcel dans la séance du 23 février 1885, le proclama hautement, quand, prenant la parole après M. Busch, il émit le vœu de voir l'Etat du Congo « territorialement constitué dans des limites précises » arriver bientôt à être pourvu d'une organisation gouvernementale régulière.

Si nous voulons avoir maintenant une vue d'ensemble des territoires appartenant à l'Etat Indépendant du Congo, il nous suffit de donner ici la déclaration de neutralité qu'il notifiait aux Puissances à la date du 1^{er} août 1885, où il est dit que ce régime s'appliquera au territoire renfermé dans les limites qui résultent des traités successivement conclus par l'Association Internationale avec l'Allemagne, la France et le Portugal.

Ces limites sont, au nord :

Une ligne droite partant de l'Océan Atlantique, et joignant l'embouchure de la rivière qui se jette dans la mer au sud de la baie de Cabinda, près de Ponta-Vermelha, à Cabo-Lombo ;

Le parallèle de ce dernier point prolongé jusqu'à son intersection avec le méridien du confluent du Lulacalla avec le Luculla ;

Le méridien ainsi déterminé jusqu'à sa rencontre avec la rivière Luculla.

Le cours du Luculla jusqu'à son confluent avec le Chiloango (Luango-Luce).

La rivière Chiloango depuis l'embouchure du Luculla jusqu'à sa source la plus septentrionale.

La crête de partage des eaux du Niadi-Kouilou et du Congo jusqu'au-delà du méridien de Manyanga.

Une ligne à déterminer, et qui, suivant autant que

possible, une division naturelle du terrain, aboutisse entre la station de Manyanga et la cataracte de Ntombob-Mataka, en un point situé sur la partie navigable du fleuve ;

Le Congo jusqu'au Stanley-Pool ;

La ligne médiane du Stanley-Pool ;

Le Congo jusqu'à un point à déterminer en amont de la rivière Licon-Nkundja.

Une ligne à déterminer depuis ce point jusqu'au 17° de longitude Est de Greenwich, en suivant autant que possible la ligne du partage d'eaux du bassin de la Licon-Nkundja.

Le 17° degré de longitude Est de Greenwich jusqu'à sa jonction avec le quatrième parallèle de latitude Nord ;

Le quatrième parallèle de latitude Nord jusqu'à sa jonction avec le 30° de longitude Est de Greenwich ;

A l'est : Le 30° de longitude Est de Greenwich jusqu'à la hauteur de 1°20' de latitude Sud.

Une ligne droite, menée de l'intersection du 30° de longitude Est avec le parallèle de 1°20' de latitude Sud jusqu'à l'extrémité septentrionale du lac Tanganyka.

La ligne médiane du lac Tanganyka.

Une ligne droite menée du lac Tanganyka au lac Moero par 8°30' de latitude Sud.

La ligne médiane du lac Moero.

Le cours d'eau qui unit le lac Moero au lac Bangweolo.

La rive occidentale du lac Bangweolo.

Au sud : Une ligne menée à l'extrémité méridionale du lac Bangweolo jusqu'à la rencontre du 24° de longitude

est de Greenwich et, suivant la crête du partage entre les eaux du Congo et ceux du Zambèze.

La crête du partage des eaux qui appartient au bassin du Kassaï entre le 12° et le sixième parallèle de latitude Sud.

Le sixième parallèle de latitude Sud jusqu'au point d'intersection du Quango.

Le cours du Quango jusqu'à la rencontre du parallèle de Nokki.

Le parallèle de Nokki jusqu'à la rencontre du méridien qui passe par l'embouchure de la rivière de Wango-Wango.

Le cours du Congo depuis le confluent de la rivière Wango-Wango jusqu'à la mer.

A l'ouest : L'Océan Atlantique entre l'embouchure du Congo et la rivière qui débouche au sud de la baie de Cabinda, près de Ponta-Vermelha.

CHAPITRE II

DU « BASSIN CONVENTIONNEL »

Avant d'étudier le régime commercial appliqué au Congo, il convient de nous demander sur quels territoires cette liberté allait s'étendre.

C'est là aussi la première question qui fut agitée au début de la Conférence.

Le programme formulé par le prince de Bismarck dans son discours d'ouverture ne visait, en ce qui concerne la liberté du commerce, que le « bassin du Congo, dont il proposait la délimitation et ses embouchures ». c'est-à-dire le libre accès du fleuve et de ses affluents à tous les pavillons, avec défense de concéder des monopoles, d'introduire un traitement différentiel, d'établir des taxes autres que celles perçues à titre de rémunération pour dépenses faites dans l'intérêt du commerce.

On ne pouvait s'en tenir strictement à ce programme applicable seulement au Congo ; car une grande partie du cours inférieur de ce fleuve n'est pas navigable, et le commerce venant de l'intérieur est obligé, pour arriver jusqu'à la côte, de prendre des routes de terre qui

se déplacent fréquemment sous l'action des tribus hostiles.

Si l'on voulait faire une œuvre utile, il fallait encore appliquer à tout le littoral le principe de la liberté de commerce. Poussée par ces considérations, l'Angleterre proposa de l'étendre depuis la frontière d'Angola jusqu'aux limites du Gabon.

D'autre part, comme le commerce se faisait par Zanzibar, tout autant que par la côte occidentale, l'Amérique, à son tour, proposa d'étendre vers l'est le même principe de liberté commerciale et de le prolonger vers l'intérieur et jusque sur la côte de l'Océan Indien.

Voyant qu'on ne pouvait s'en tenir aux limites géographiques du bassin du Congo, l'on confia à une commission composée des plénipotentiaires de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Espagne, des Etats-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas, du Portugal, la charge de préparer un rapport sur cette question. Elle avait le droit, pour s'éclairer, de faire appel aux délégués spéciaux des gouvernements représentés à la Conférence. Notamment Stanley et Wœrmann, Conseiller technique du plénipotentiaire allemand, par la connaissance qu'ils avaient tous deux de l'Afrique, allaient lui être d'un précieux secours.

Devant les deux propositions faites par l'Angleterre et l'Amérique, la Conférence ne pouvait plus s'arrêter aux limites géographiques du bassin du Congo et de ses affluents et était amenée à créer un bassin « conventionnel », en y adjoignant une partie du littoral de l'Atlantique où se trouvent les embouchures du Congo, et, d'autre part, certains territoires s'étendant à l'est dans la direction de l'Océan Indien.

En ce qui concerne la délimitation du bassin sur le littoral, on se trouvait entre deux propositions : celle de la France et du Portugal, qui s'accordaient pour arrêter la frontière nord sur la côte, à Massabie, et celle de l'Angleterre, qui voulait la reculer jusqu'au Gabon. On adopta un moyen terme, et il fut proposé de fixer la limite nord à Sette-Cama, où finit le bassin du Fernand-Vaz, placé sous le protectorat français.

Le Portugal ne pouvait repousser cette proposition, car il avait déclaré son intention d'introduire la liberté de commerce lorsqu'il aurait organisé son occupation au sud de Massabie.

Quant à la France, si, à juste titre, elle refusait de laisser étendre la limite jusqu'au Fernand-Vaz, comme l'aurait voulu l'Angleterre, elle n'avait aucune raison de s'opposer à ce qu'elle fût fixée à Sette-Cama. Pourtant elle se réserva le droit de n'appliquer la liberté commerciale au sud de ce point qu'après la conclusion de certains arrangements territoriaux qui étaient, à cette époque, en voie de négociations.

On décida donc que la rivière coulant au sud de Sette-Cama serait la frontière, mais que ses eaux seraient soumises au principe de la liberté de navigation.

Nous ne trouvons pas citée Sette-Cama dans la rédaction de l'Acte Général de Berlin. Sa position n'étant pas très exactement définie, sur la proposition de la France, on y substitua le parallèle du 2°30 latitude sud jusqu'à sa jonction avec le bassin géographique du Congo.

Quant à la limite méridionale, l'accord fut unanime pour décider qu'elle suivrait le cours du Logé jusqu'à la source de cette rivière, et ensuite se dirigerait de là

vers l'est jusqu'à la jonction avec le bassin géographique du Congo.

L'une des rives de ce fleuve devait subir le régime de la liberté commerciale et ses eaux devaient rester ouvertes à la libre navigation.

La délimitation du bassin géographique à l'intérieur présentait aussi certaines difficultés. La France consentait bien à y soumettre ses territoires d'Alima et du Stanley-Pool, mais elle refusait d'y laisser englober le bassin de l'Ogoué ; le Portugal désirait en arrêter la limite au Stanley-Pool ; l'Amérique voulait y renfermer le Malagaressi et l'Angleterre l'étendre jusqu'aux sources de tous les affluents du Congo.

Finalement on décida que ce bassin serait délimité par les crêtes des bassins contigus notamment les bassins du Niari, de l'Ogoué, du Schari, et du Nil, au Nord ; par la ligne de faite orientale des affluents du lac Tanganyka, à l'Est ; par les crêtes des bassins du Zambèze et de la Logé, au sud. Il embrasse en conséquence, tous les territoires drainés par le Congo et ses affluents, y compris le lac Tanganyka et ses tributaires orientaux. Mais, c'est surtout quand il s'est agi de l'extension de la frontière du bassin géographique vers l'Est, vers l'Océan Indien que l'entente fut le plus difficile à obtenir.

L'Amérique voulait y renfermer toute la région des grands lacs, une partie du bassin supérieur du Nil et du bassin inférieur du Zambèze.

Le Portugal proposait comme limite le cap Delgado : ses possessions se trouvant par là exclues du bassin.

La France et l'Angleterre qui s'étaient engagées par

des traités signés en 1862, à respecter les Etats du Sultan de Zanzibar réservaient ses droits territoriaux.

Mais c'est la Turquie qui opposa la plus vive résistance aux diverses propositions qui furent présentées.

Tout d'abord, au moment des travaux de la Commission, son représentant fit observer que le programme de la Conférence ne visait pas la côte orientale ; puis lorsque en séance plénière la France proposa « l'emploi des bons offices des puissances auprès des gouvernements du littoral oriental pour assurer au transit les conditions les plus favorables », et que les puissances se ralliaient à cette solution, la Turquie persista dans son abstention.

Finalement on fut d'accord pour admettre que le commerce jouirait d'une complète liberté dans la zone se prolongeant à l'Est du bassin du Congo, jusqu'à l'Océan Indien, depuis le 5° de latitude nord, jusqu'à l'embouchure du Zambèze au sud ; de ce point que la ligne de démarcation suivrait le Zambèze jusqu'à cinq milles en amont du confluent du Shiré et continuerait par la ligne de faite séparant les eaux qui coulent vers le lac Nyassa des eaux tributaires du Zambèze, pour rejoindre enfin la ligne de partage des eaux du Zambèze et du Congo.

Il restait expressément entendu, qu'en étendant à la zone orientale le principe de la liberté commerciale, les Puissances représentées à la Conférence ne s'engageaient que pour elles-mêmes, et que ce principe ne devait s'appliquer aux territoires appartenant déjà à quelque Etat indépendant et souverain qu'autant que celui-ci y donnerait son consentement.

Les Puissances d'ailleurs convenaient d'employer

leurs bons offices auprès des gouvernements établis sur le littoral Africain de la mer des Indes afin d'obtenir ce consentement, et en tous cas, afin d'assurer au transit de toutes les nations les conditions les plus favorables.

Il résulte de ces explications, que, dans toute cette partie du bassin, adjointe au bassin géographique, la souveraineté territoriale restait entière. Remarquons aussi, que ces stipulations n'atteignent pas les nations n'ayant pas pris part à la Conférence; et que de plus elles ne concernent que les occupations futures des nations représentées à la Conférence, de sorte que pour placer sous le régime de liberté commerciale les possessions présentes de ces dernières Puissances, leur consentement ultérieur est nécessaire.

Dans le bassin géographique, le principe n'est plus le même: en effet, les stipulations faites par les puissances territoriales qui ont consenti à faire abandon de leurs droits s'appliquent aussi bien aux possessions présentes que futures.

Mais il n'en est pas ainsi toutefois pour les Etats africains qui pourraient posséder certains droits locaux dans le bassin géographique.

Ainsi donc il y a une grande différence entre la position des Etats africains et non africains pour les possessions actuelles dans le bassin géographique; tandis qu'elle est la même pour tous deux dans le bassin adjoint à l'est où l'expropriation n'atteint que les possessions futures.

Cette différence est formellement établie par une explication insérée au protocole d'une séance postérieure au vote de l'article premier, et qui tient la place

d'un paragraphe additionnel que l'on avait proposé d'adjoindre.

C'est sur une réclamation du sultan de Zanzibar soutenue par la France et l'Angleterre que l'on arriva à cette solution. On ne lui contesta pas les droits de suzeraineté qu'il prétendait posséder sur certains territoires compris dans le bassin géographique ; mais pour ne pas créer un privilège en faveur d'un seul Etat, on résolut de l'étendre à tous les chefs indigènes, dont on s'engagea à respecter les droits locaux qui seraient reconnus légitimes.

Devant une telle situation, M. Jooris pouvait dire : (1)

« Au point de vue juridique la liberté du commerce dans le bassin géographique du Congo et dans la zone maritime se présente donc comme une expropriation sur le terrain commercial, pour le présent et pour l'avenir, de la souveraineté des Etats, sauf les chefs Africains dont on respectera les droits locaux. Ils pourront en conserver une certaine part reconnue légitime, mais dont on ne pourrait déterminer la nature, ni l'étendue.

« Dans le bassin adjoint, au contraire, l'expropriation des uns et des autres n'atteint que l'avenir, et celle du présent est subordonnée à une entente directe, dont l'objectif est la liberté du commerce la plus complète, mais dont les résultats peuvent se réduire à de simples facilités plus ou moins grandes de transit.

« C'est un régime de droit public nouveau en partie perpétuel et immuable comme le libre transit, en partie temporaire et sujet à révision comme la franchise d'importation. Ce régime toutefois a des précédents dans l'histoire diplomatique, et l'on en trouve une trace ré-

(1) Acte Général de Berlin.

centé dans le Traité de Berlin (1878) qui impose aux Etats des Balkans, Bulgarie, Serbie, Roumanie maintenus dans la liberté du régime douanier d'entrée et de sortie, l'obligation d'accorder à perpétuité au commerce étranger la franchise du transit.

CHAPITRE III

LA LIBERTÉ COMMERCIALE

Maintenant que nous savons ce qu'il faut entendre par bassin conventionnel du Congo, étudions le régime spécial dont il fut doté par la Conférence de Berlin. Sa première Déclaration est celle relative au commerce.

De toutes les questions agitées au sein de la Conférence, celle-ci devait être la plus importante, et nous en voyons une preuve dans la lettre écrite par M. de Courcel, au cours de l'échange de vues franco-allemand qui eut lieu au mois de septembre 1884.

« Le Gouvernement de la République française met au premier rang de ses principes la liberté de commerce dans le bassin et les embouchures du Congo.

« L'Association Internationale Africaine, qui a fondé sur ce fleuve un certain nombre de stations se déclare prête à l'admettre dans toute l'étendue des territoires sur lesquelles elle exerce des droits.

« De son côté, la France est disposée à accorder également la liberté commerciale dans les positions qu'elle tient sur le Congo. » — Un peu plus loin nous trouvons ce qu'il faut entendre par liberté de commerce. — « Par la liberté de commerce, nous entendons le libre accès

de tous les pavillons, l'interdiction de tout monopole ou traitement différentiel ; mais nous admettons l'établissement de taxes qui pourront être perçues comme compensation de dépenses utiles pour le commerce. »

Le projet de Déclaration relative à la liberté commerciale fut présenté le jour même de l'ouverture de la Conférence.

Dans l'idée première, la liberté commerciale devait se réduire au traitement égalitaire et au libre passage des navires et des cargaisons, à la libre circulation des marchandises et de leurs propriétaires ; mais, au cours des débats, on allait élargir ce régime, l'étendre à tous les différents négoce et aux transactions de la vie civile, et mettre sur un même pied d'égalité les étrangers et les nationaux sans distinction d'origine.

C'est dans l'article premier de l'Acte Général que nous trouvons posé ce principe dans les termes suivants : « Le commerce de toutes les nations jouira d'une complète liberté. »

Dans l'article II, il est déclaré que tous les pavillons auront libre accès à tout le littoral des territoires, aux rivières qui s'y déversent dans la mer, à toutes les eaux du Congo et de ses affluents.

Sur une proposition de M. Vaderhoeven, on étendit le même principe aux lacs, à tous les canaux qui pourraient être creusés à l'avenir dans le but de relier entre eux les cours d'eau ou les lacs compris dans toute l'étendue des territoires. Enfin on déclara que ces navires « pourraient entreprendre toute espèce de transports et exercer le cabotage maritime et fluvial, ainsi que la battellerie, sur le même pied que les nationaux. »

De plus, afin d'empêcher la séquestration de l'Afrique

par une puissance territoriale, après avoir posé, en principe, l'égalité de droits entre toutes les nations commerçantes, on ajouta (art. 5) la défense expresse « de concéder ni monopole ni privilège d'aucune espèce en matière commerciale ».

Les termes employés par cet article 5 « commerce et matière commerciale, monopole et privilège » demandent une certaine explication. Cette explication, nous la trouvons dans le rapport de M. Lambermont, annexé au quatrième protocole de la Conférence.

« Il ne subsiste aucun doute, dit-il, sur le sens strict et littéral qu'il convient d'assigner aux termes en matière commerciale ».

« Il s'agit exclusivement du trafic, de la faculté illimitée pour chacun de vendre et d'acheter, d'importer et d'exporter des produits et des objets manufacturés. Aucune situation privilégiée ne peut être créée sous ce rapport : la carrière reste ouverte sans restriction à la libre concurrence sur le terrain du commerce, mais les obligations des gouvernements locaux ne vont pas au-delà. L'étymologie et l'usage assignent à l'expression de monopole une signification plus étendue qu'à celle de privilège. Le monopole emporte l'idée d'un droit exclusif ; le privilège ne va pas nécessairement jusque-là. » Le terme « d'aucune espèce » s'applique évidemment au monopole comme au privilège ; mais sous la restriction générale de son application au domaine commercial.

Après une telle affirmation, il ne peut subsister aucun doute : c'est bien le commerce au sens strict du mot, la fonction de l'échange direct ou monétaire des produits dans l'ordre économique, le trafic et, comme le

dit le baron de Lambermont, uniquement le trafic qui se trouve visé par l'article 5 de l'Acte Général de Berlin.

« C'est le commerce, dit à ce sujet le baron
« Descamps, qui est érigé en pratique libre et en égale
« faculté reconnue aux étrangers et aux nationaux à
« titre de droit privé, dans la sphère des rapports où
« se meut le négoce. Tout particulier est autorisé à
« vendre les denrées dont il est à même de disposer.
« Tout particulier peut acheter les denrées mises ainsi
« de la même manière par les autres sur le marché.
« Chacun peut éventuellement retirer le bénéfice résultant de ces opérations. Et c'est dans cet ordre de
« spéculations sur les achats et sur les ventes, pour
« savegarder, d'une part, la liberté de tous, d'autre
« part, l'égalité des rapports entre particuliers de toute
« nation que la Conférence a entendu qu'il ne fût concédé ni monopoles ou licences exclusives, ni privilèges ou traitements inégaux (1). »

Sans rechercher ici si le terme monopole s'applique aux terres vacantes, retenons, pour l'instant, que, d'après les textes et les explications données lors de la rédaction de l'article 5, on ne peut l'étendre à d'autres manifestations de l'activité humaine, par exemple à l'industrie, aux travaux publics, à des offices d'intérêt général.

Si la Conférence n'avait pas eu en vue exclusivement le commerce, elle aurait pris soin de le dire, comme elle l'a fait dans l'article 10, qui concerne le régime de la neutralité, et qui s'exprime ainsi : « Afin de donner une garantie nouvelle de sécurité au commerce et à l'industrie... »

(1) DESCAMPS. *Afrique nouvelle*, p. 86.

CHAPITRE IV

FRANCHISE DES DROITS D'ENTRÉE ET DE TRANSIT, ET MODIFICATIONS APPORTÉES A CETTE RÈGLE PAR LA CONFÉRENCE DE BRUXELLES DE 1890.

Quand il s'est agi de déterminer la nature du régime douanier dans le bassin du Congo, deux opinions se trouvèrent en présence : (1)

L'une voulait limiter la mission de la Conférence à l'interdiction de tout droit différentiel et de tout traitement de faveur : elle prétendait qu'il ne serait point sage de s'interdire à l'avance le droit de modifier une organisation conçue en vue d'une situation essentiellement transitoire ; qu'il fallait simplement permettre aux pouvoirs territoriaux d'établir des taxes d'entrée n'ayant qu'un caractère fiscal. La Conférence, ajoutait-on, n'avait ni le droit juridique, ni le droit moral de légiférer au-delà.

L'autre opinion, au contraire, voulant un système définitif, se montrait l'adversaire de l'établissement de droits d'entrée dont elle expliquait tous les inconvénients.

Tout d'abord, disait-on, ces droits demanderaient l'organisation d'un système de douane entraînant des

(1) Voir à sujet J. Jooris, l'Acte Général de la Conférence de Berlin.

frais très élevés, et créant peut-être dans ce pays neuf des entraves qui, dès le début, enrayeraient tout mouvement commercial. L'établissement de taxes à l'importation rendrait plus difficile l'acquisition de l'outillage et des objets de première nécessité ; et par là on s'éloignerait du but poursuivi, qui était de stimuler au travail les peuplades indigènes.

On faisait aussi remarquer que dans des pays où n'existent encore que peu de voies de communication, où le trafic est à peine développé, il est raisonnable de laisser au commerce une grande liberté d'allures.

Enfin, il ne faut pas oublier, disait-on, en faveur de cette thèse, que dans ces contrées, l'achat n'existe pas mais simplement le troc ; que c'est la marchandise importée qui joue le rôle de monnaie et que, la taxer, c'est augmenter sa valeur au risque de jeter le trouble dans les échanges en nature.

C'est sur ces raisons que l'on s'appuya pour affranchir de tous droits d'entrée et de transit les marchandises importées, et pour rejeter toutes les charges sur l'exportation, c'est-à-dire sur les produits indigènes.

Dans ce programme que nous venons d'exposer, en excluant les droits d'entrée et de transit, on autorisait, par ce fait qu'on n'en parlait pas, les droits de sortie. L'article 4 de l'Acte Général reste également muet sur ces derniers droits dont nous allons dire quelques mots.

Au cours des discussions auxquelles se rapportent les protocoles II et III, l'on avait incidemment admis, comme si ce principe ne pouvait donner lieu à aucune objection, que les administrations territoriales devaient pouvoir disposer de certaines sources de revenus réguliers, et

qu'un tarif de sortie se prêtait d'autant mieux à cette nécessité, que, sans impliquer, comme un tarif d'entrée, des mesures plus ou moins vexatoires, il était et devait être suffisamment rémunérateur.

On aurait pu ajouter que le grand avantage des droits de sortie, c'est qu'en frappant les quelques produits africains exploités par les étrangers, on remplaçait par là en partie l'impôt foncier dont le prélèvement n'est pas possible sans cadastre, et qui demande l'organisation d'un personnel nombreux.

La question des droits à l'exportation ne rencontra pas au sein de l'Assemblée de vives oppositions.

Telle est la règle édictée par l'Acte Général de Berlin en ce qui concerne le régime douanier du Bassin du Congo : autorisation de mettre des droits à l'exportation et prohibition des droits d'entrée et de transit. Voici comment s'exprime l'article 4 : « Les marchandises importées dans ces territoires resteront affranchies de droits d'entrée et de transit. »

Mais, malgré tous les arguments que l'on peut donner en faveur de cette prohibition absolue des droits d'entrée et de transit, il faut reconnaître qu'à certains points de vue, elle est tout à fait injustifiable.

De pareils droits sont fort utiles à des pays neufs, qui n'ayant pas de ressources, trouvent en eux un moyen facile de se procurer de l'argent.

Au point de vue de la législation financière, cette mesure n'est pas heureuse, car elle force les Etats qui y sont soumis à faire porter tout le fardeau des charges par d'autres matières imposables qui, peu nombreuses dans ces territoires, en sont écrasées : sur l'industrie,

le commerce, qui se voient ainsi arrêter dans leur premier essor.

On a prétendu justifier cette mesure en laissant entendre que des droits d'entrée aboutiraient à l'établissement d'un régime prohibitif : c'était peu à craindre, car des pays neufs ont tout intérêt à ne pas décourager l'importation, à ne pas étouffer chez eux le trafic naissant et le déplacer au profit de nations voisines.

M. Descamps en raisonnant sur l'exemple de l'Etat Indépendant du Congo montre précisément que la proscription des droits d'entrée fut la cause pour ce pays d'une situation financière des plus difficiles, dont il n'a pu sortir que grâce à des prodiges d'énergie et d'économie, et surtout parce qu'il était soutenu par des dons privés et principalement par ceux du roi Léopold II.

« Reconnaissons-le, dit M. Descamps, en consacrant, « en matière d'impôts, cette franchise nouvelle, sans « lien obligatoire avec les précédentes, la Conférence « n'a pas assez tenu compte de la nécessité pour un « Etat naissant sur un sol vierge, où l'outillage économique et politique était à créer de toutes pièces, de « garder une certaine liberté dans le choix de ses « moyens d'alimentation et de puiser convenablement « à des sources en rapport avec sa robuste tâche.

« Si pareille mesure pouvait, à un moment donné, « répondre à certaines tendances à procéder mercantillement dans des régions soumises à une souveraineté régulière comme en un terrain sans gouvernement et sans frontières, il était douteux qu'elle fût « foncièrement et définitivement utile au commerce, « n'étant de nature à favoriser ni la stabilité d'un ré-

« gime fiscal bien ordonné, ni la prospérité générale
« de l'Etat (1). »

Et il ajoute : « Ce système admis par la Conférence, a
« eu, et ne pouvait manquer d'avoir, durant des années —
« les premières, les plus difficiles — un retentissement
« dans la vie économique du nouvel Etat. A ce point,
« ceux qui se sont plaints parfois de ce qu'ils appe-
« laient l'ingéniosité fiscale déployée par l'Etat Indé-
« pendant du Congo en vue de se procurer les élé-
« ments indispensables à la continuité de sa vie, doi-
« vent bien reconnaître, en dernière analyse, que c'est
« la nécessité, une inéluctable nécessité qui, dans les
« conditions où il a été placé, a rendu cet Etat ingé-
« nieux. L'Etat du Congo a toujours été le premier à
« reconnaître que, si impérieuses que fussent les exi-
« gences auxquelles il avait à faire face, elles ne cons-
« tituaient pas pour lui une raison de s'affranchir des
« obligations contractées.

« Mais les puissances pouvaient, à coup sûr, y voir
« un motif de témoigner une bienveillance spéciale au
« nouvel Etat, de coordonner de bonne grâce leurs
« droits aux nécessités reconnues du gouvernement
« civilisateur installé au centre de l'Afrique, de tendre
« éventuellement une main amie à ce gouvernement et
« de prendre à tâche, non seulement de ne pas lui im-
« poser d'entraves, mais de seconder en quelque me-
« sure son action. »

Cette critique de l'article 4 nous semble fort juste. Remarquons que la Conférence, se rendant parfaitement compte des difficultés que pourrait causer aux

(1) Baron DESCAMPS. *Afrique nouvelle*, p. 94.

Etats de l'Afrique centrale une clause leur interdisant d'établir tout droit d'entrée et de transit, ne s'est pas interdit par avance de modifier une règle qui, appliquée à des contrées en voie de transformation, deviendrait peut-être pour elles une gêne considérable.

Les Puissances assemblées ont considéré cette organisation fiscale non comme un régime perpétuel, mais plutôt comme une expérience temporaire, et se sont réservé le droit de la modifier si le besoin s'en faisait sentir.

« Ne renouvelons pas, observa M. le baron de Courcel, l'expérience faite au ^{xvi}^e siècle, alors que l'on conduisit les colonies à la ruine, en prétendant fixer d'Europe, et au seul point de vue de la Métropole, leur mode d'existence financière et administrative. La Conférence irait à l'encontre de son but en voulant astreindre à un programme immuable les pays dont elle entend assurer la prospérité. »

M. Woërmann, délégué technique, faisait remarquer de son côté que les commerçants seraient peut-être heureux, un jour, de voir que l'exportation n'est pas la seule à supporter toutes les charges fiscales.

Et M. le baron Lambermont disait à ce sujet : « C'est l'expérience qui dictera alors aux puissances intéressées les déterminations les plus favorables au mouvement commercial dans leurs possessions. »

Les plénipotentiaires se rendirent à ces arguments, et il fut stipulé dans l'article 4 de l'Acte Général que les puissances se réservaient le droit de décider, au terme d'une période de vingt ans, si la franchise d'entrée serait ou non conservée. Mais cette période de vingt années ne fut pas atteinte, et lorsque s'ouvrit à

Bruxelles, le 10 mai 1890, la Conférence qui avait principalement comme but de s'occuper de la traite des esclaves et du régime des spiritueux en Afrique, le baron Lambermont, représentant de l'Etat Indépendant du Congo, fit remarquer que, si la règle de 1885, interdisant tout droit d'entrée et de transit, était louable à cette époque, elle n'était plus maintenant qu'une gêne pour les Etats nouveaux, et principalement pour l'Etat Indépendant du Congo. Il fit en outre observer que le Congrès de Berlin avait voulu ouvrir le centre de l'Afrique aux entreprises de toute nature qui devaient y apporter les bienfaits de la civilisation ;

Que, dans ce but, on avait voulu exempter ces entreprises de charges fiscales qui ne sont équitables que lorsque l'Etat procure, en retour, une protection résultant de l'organisation de services publics ;

Que si, en 1885, cette protection n'existait pas, on pouvait dire, en 1890, qu'elle était parfaitement organisée ;

Que l'Etat du Congo avait fait d'immenses progrès ; les frais qu'il supportait et ceux qui allaient lui incomber, résultant pour lui de l'obligation de combattre la traite, demandaient des ressources nouvelles qu'il pourrait se procurer en mettant des droits à l'importation des produits.

S'appuyant sur ces diverses raisons, M. le baron Lambermont prit l'initiative de la proposition suivante :

« Considérant d'une part que, depuis 1885, il a été organisé, dans le bassin conventionnel du Congo, des services publics utiles aux intérêts du commerce et au bien-être des populations, et tenant compte, d'autre part, de la nécessité de faciliter aux Etats ou posses-

sions compris dans ce bassin les moyens de faire face aux dépenses que le présent traité leur impose en vue de la répression de la traite, les Puissances signataires admettent que des droits d'entrée pourront être perçus sur les marchandises importées dans lesdits Etats et possessions. Le tarif de ces droits ne pourra toutefois dépasser un taux équivalent à 10 0/0 de la valeur des marchandises au lieu d'importation. »

Lord Vivian, à la suite de cette proposition, souleva la question de savoir si la Conférence était compétente pour sanctionner cette modification apportée à l'Acte Général de Berlin. Pour lui, la réponse n'était pas douteuse :

« La Conférence, disait-il, étant composée de représentants des mêmes puissances qui ont signé l'Acte Général de Berlin, a le droit de le modifier si tous ses membres sont d'accord pour le faire. D'ailleurs, la Conférence s'est déjà déclarée compétente à cet égard en imposant des restrictions au commerce des armes, et en frappant les spiritueux d'un droit d'entrée dans le bassin conventionnel.

« Soucieuse de ne pas trop entraver l'avenir, la Conférence de Berlin a établi un régime provisoire qui, par la très grande liberté d'allures qu'il garantissait, avait pour but d'encourager la création d'entreprises commerciales. C'est ainsi que l'on a interdit l'établissement de droits d'entrée pour une période déterminée, parce qu'on ne supposait guère, à ce moment, que les transformations que l'on avait en vue pourraient se réaliser avant l'expiration de ce terme. Cette transformation s'est accomplie plus vite qu'on ne pensait. Le moment est arrivé où les merveilleux progrès accomplis par le

jeune Etat créent des nécessités nouvelles. Pouvons-nous reprocher au jeune Etat la rapidité d'un progrès qui a dépassé les prévisions les plus optimistes. » Quant au taux du droit, Lord Vivian pensait que l'on pouvait accepter le chiffre proposé.

Dans la séance du 2 juin, M. Van Maldeghem, représentant de l'Etat du Congo, revint sur la question des droits d'entrée. Il en précisa les caractères ; il montra qu'ils n'étaient nullement des droits protecteurs ; qu'ils n'étaient pas faits à l'avantage exclusif d'une nation ; qu'enfin, dans ces pays dépourvus d'industrie, le commerçant pourrait facilement en faire supporter la charge par le consommateur. « Le transit, ajoutait-il, restera libre. Les produits qui entreront dans les ports pour être réexportés, ou qui traverseront le pays à destination des territoires voisins, ne payeront naturellement pas de droits. »

Cette proposition d'établir des droits à l'importation, ne rencontra au sein de la Conférence de Bruxelles que deux oppositions, celle de l'Amérique et celle de la Hollande. Le représentant de cette puissance, le baron Gericke de Herwiguen, pendant tout le cours des débats, combattit vivement ce projet. Appelé à s'expliquer, il le fit dans la séance du 14 juin : il fit notamment remarquer que les droits d'entrée étaient présentés comme devant couvrir les dépenses engagées contre la traite, mais qu'on n'avait nullement fourni à la Conférence une évaluation de ces dépenses ; que, si on avait cette évaluation, peut-être pourrait-on trouver la somme nécessaire autrement que dans des droits d'entrée. Puis émettant des doutes sur la soi-disant prospé-

rité du Congo, il insinua qu'on pourrait se contenter d'augmenter les droits de sortie.

M. Van Maldeghem répondit alors que les dépenses nécessaires pour lutter contre la traite pourraient s'élever jusqu'à 1.200.000 francs par an ; de son côté, l'ambassadeur d'Autriche-Hongrie s'indigna de voir qu'on demandait des comptes budgétaires à l'Etat Indépendant du Congo, qui, étant un Etat souverain, n'avait pas à en rendre. « Evitons, disait-il, la confusion des rôles qui nous sont assignés. L'Etat du Congo est souverain comme tous les autres pays représentés à cette table. Sa souveraineté est seulement renfermée dans certaines limites, dont l'une est formée par l'article 4 de l'Acte Général de Berlin. »

Mais la disposition sur les droits d'entrée souleva aussi l'opposition de l'Amérique. Cette puissance n'avait pas encore, en 1890, ratifié l'Acte de Berlin, et M. Terrel, son plénipotentiaire à la Conférence de Bruxelles, fit observer que des modifications apportées à l'Acte du 26 février 1885 rendraient encore plus difficile la ratification de cet acte par le Sénat américain.

C'est pourquoi il demanda que ces modifications fussent inscrites dans un chapitre spécial, distinct de l'Acte de Bruxelles. Ce moyen, disait-il, permettrait alors aux Etats-Unis de ratifier l'Acte Général de Bruxelles sans avoir à s'occuper des modifications apportées à l'Acte de Berlin.

Cette proposition rencontra tous les suffrages, et fut adoptée. Il fut décidé aussi que la Puissance signant l'acte de Bruxelles serait considérée comme ayant adhéré par là à l'acte séparé ; en outre il fut entendu que ces deux actes ne deviendraient exécutoires que

lorsque toutes les puissances, dont le consentement était nécessaire pour modifier l'Acte Général de Berlin, y auraient accédé.

Les Puissances déclarèrent donc, dans une Déclaration à la date du 2 juillet 1890 (et qui fut annexée à l'acte général de Bruxelles) que celles d'entre elles qui possédaient des territoires ou exerçaient des protectorats dans le bassin du Congo pourraient y établir, sur les marchandises importées, des droits dont le tarif ne devrait pas dépasser un taux équivalent à 10 0/0 de la valeur au port d'importation, à l'exception toutefois des spiritueux régis par les dispositions de l'Acte Général.

La Déclaration ajouta en outre :

« Après la signature dudit Acte, une négociation sera
« ouverte entre les Puissances qui ont ratifié l'Acte
« Général de Berlin, ou qui y ont adhéré à l'effet d'ar-
« rêter, dans la limite maxima de 10 0/0 de la va-
« leur, les conditions du régime douanier à instituer
« dans le bassin conventionnel du Congo.

« Il reste néanmoins entendu :

« 1^o Qu'aucun traitement différentiel ni droit de
« transit ne pourront être établis ;

« 2^o Que dans l'application du régime douanier qui
« sera convenu, chaque Puissance s'attachera à simpli-
« fier autant que possible les formalités et à faciliter les
« opérations de commerce. »

Au point de vue du délai, il fut entendu que l'arrangement à résulter de la négociation prévue resterait en vigueur pendant quinze ans à partir de la signature de la présente Déclaration ; qu'à l'expiration de ce terme, et à défaut d'un nouvel accord, les Puissances contrac-

tantes se retrouveraient dans les conditions prévues par l'article 4 de l'Acte Général de Berlin, la faculté d'imposer à un maximum de 10 0/0 les marchandises importées dans le bassin conventionnel du Congo leur restant acquise.

En vertu de la disposition de cette Déclaration, qui prévoyait des négociations entre les Puissances qui ont ratifié l'Acte Général de Berlin, afin d'arrêter dans la limite maxima de 10 0/0 de la valeur les conditions du régime douanier dans le bassin conventionnel du Congo, il fut entendu entre la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne que, pour la côte orientale, on maintiendrait le régime douanier établi par le Sultan de Zanzibar.

En ce qui concerne la zone occidentale du bassin conventionnel du Congo, un Protocole fut signé le 8 avril 1892 à Lisbonne entre les gouvernements de l'Etat Indépendant du Congo, de la France et du Portugal.

Ce Protocole qui, par convention du 10 mai 1902, fut prorogé jusqu'au 2 juillet 1905, puis une seconde fois, et pour un an, par une entente en date du 28 août 1905, déclarait que tous les produits incorporés dans le bassin occidental du Congo seraient taxés à 6 0/0 de leur valeur sauf les armes, les munitions, la poudre et le sel, qui devaient acquitter le taux de 10 0/0.

Après avoir posé en principe que toutes les marchandises devaient acquitter ce droit de 6 0/0, ce protocole faisait quelques exceptions : notamment que les navires et bateaux, les machines à vapeur, les appareils servant à l'industrie ou à l'agriculture et les outils d'un usage industriel et agricole seraient exempts à

l'entrée pendant une période de quatre ans et pourraient ensuite être imposés à 3 0/0.

Que les locomotives, voitures et matériel de chemin de fer seraient exempts pendant la période de construction des lignes et jusqu'au jour de l'exploitation, et qu'ils pourraient ensuite être imposés à 3 0/0.

Que les instruments de science et de précision, ainsi que les objets servant au culte, les effets d'habillement et bagages à l'usage personnel des voyageurs et des personnes qui viendraient s'établir sur le territoire du bassin occidental du Congo, seraient également exempts.

Ce protocole fixa également les droits de sortie des produits exportés du bassin occidental du Congo.

L'ivoire et le caoutchouc devraient payer un droit de 10 0/0 de leur valeur.

L'arachide, le café, le copal rouge, le copal blanc, l'huile de palme, les noix palmistes, le sésame : 5 0/0 de leur valeur.

Les droits de sortie sur l'ivoire et le caoutchouc devaient être perçus sur les bases suivantes :

Morceaux d'ivoire, pilons, etc.....	10 fr. le kil.
Dents d'un poids inférieur à 6 kilogrammes.....	16 fr. —
Dents d'un poids supérieur à 6 kilogrammes.....	24 fr. —
Caoutchouc.....	4 fr. —

Enfin, il fut entendu que ces bases seraient revisables d'année en année d'après la valeur marchande à la côte d'Afrique et que les tarifs des droits d'entrée et de sortie étaient établis pour dix ans.

CHAPITRE V

TAXES AUTORISÉES

En parlant de la proscription des droits d'entrée et de transit établi par la Conférence de Berlin, nous avons été tout naturellement entraînés à nous occuper des modifications apportées au régime douanier du bassin par la Conférence de Bruxelles. Pour avoir une vue d'ensemble sur ce régime institué en 1885, il nous faut maintenant donner quelques explications sur les taxes autorisées.

La question se posa de savoir si la liberté de transit devait interdire toute taxe.

A ce point de vue, il fallait distinguer les taxes ayant un caractère purement fiscal de celles ayant un caractère purement rémunérateur. Seules ces dernières pouvaient être admises.

La Conférence, en effet, autorisa expressément d'établir sur les marchandises des taxes qui pourraient être perçues comme une équitable compensation des dépenses utiles pour le commerce ; et elle ajouta que ces taxes devraient être supportées par les nationaux et les étrangers.

On se demanda également si tout en autorisant ces

taxes, il ne fallait pas, toutefois, en limiter le taux, afin de prévenir les abus. L'Italie proposa même de fixer un maximum de 2 ou 4 0/0 *ad valorem*.

Dans le Rapport annexé au quatrième Protocole, nous trouvons les raisons qui furent données pour combattre l'insertion dans l'Acte Général d'une pareille disposition :

« Le concours de capitaux étrangers doit être rangé,
« avec la liberté commerciale, parmi les auxiliaires les
« plus utiles de l'esprit d'entreprise, soit qu'il s'agisse
« de l'exécution de travaux d'intérêt public, soit que
« l'on ait en vue de développer la culture des produits
« naturels du sol africain. Or les capitaux ne vont en
« général que là où les risques sont suffisamment cou-
« verts par les chances de bénéfices. La Commission a
« donc pensé qu'il y aurait plus d'inconvénients que
« d'avantages à lier trop étroitement la liberté d'action
« des pouvoirs publics. »

D'autre part, il ne fallait pas craindre de voir ces taxes dégénérer en abus, comme le fit observer le baron Lambermont, après avoir démontré qu'il serait inopportun de lier les mains des pouvoirs publics, l'exagération des taxes trouverait chez les intéressés un correctif naturel dans la crainte de voir le commerce désertier des voies trop coûteuses pour prendre d'autres voies plus économiques.

On se rallia à cette opinion, et voici comment l'article 3, qui vise les taxes autorisées, fut rédigé :

« Les marchandises de toute provenance importées dans ces territoires, sous quelque pavillon que ce soit, par la voie maritime ou fluviale, n'auront à acquitter d'autres taxes que celles qui pourraient être perçues

comme une équitable compensation de dépenses utiles pour le commerce, et qui, à ce titre, devront être également supportées par les nationaux et par les étrangers de toute nationalité. »

A côté de ces taxes « de compensation », d'autres pouvaient encore être établies. Nous faisons allusion principalement aux patentes supportées par les commerçants. Elles ne sont nullement une atteinte au principe de la liberté commerciale et peuvent être rangées, comme le disait à la Conférence M. le comte de Launay, parmi « les taxes que, même dans les pays les plus civilisés, il est d'usage de percevoir sans que l'on croie pour autant déroger au principe de la liberté ».

A propos du droit de patente, la question s'est présentée de savoir si les Compagnies de chemins de fer devaient également la supporter, en vertu de l'Acte de Berlin, ou si, en les y soumettant, on ne violait pas cet acte.

Nous ne pouvons traiter ici cette question, qui ne rentre pas dans le cadre de cette étude, car, pour en parler, nous serions obligés de donner quelques explications sur l'acte de navigation du Congo, et notamment sur les articles 14 et 16 de l'Acte Général.

La question est venue devant les Tribunaux belges. Il s'agissait, en l'espèce, d'une Compagnie de chemin de fer exploitée au Congo, fondée à Bruxelles le 31 juillet 1889, composée d'actionnaires belges, à qui l'Administration des contributions indirectes, à la date du 28 octobre 1902, venait réclamer, pour la première fois, des droits de patente à prélever sur « le montant total des bénéfices ».

M^e Wiener, avocat de la Société, entre autres argu-

ments, soutint que cette taxe ne constituait pas l'une des dépenses « utiles ou nécessaires en compensation desquelles la Conférence a autorisé la perception des péages », et qu'en l'admettant, on violait absolument le texte et l'esprit de l'Acte Général.

Malgré les savantes consultations favorables à la Société, et principalement celles de M. Lyon-Caen, membre de l'Institut de France, et celle de M. Preuss, malgré les arguments si précis et si concluants de M^e Wiener, la Société se voyait condamnée par un arrêt de la Cour d'Appel de Bruxelles.

CHAPITRE VI

DE CERTAINES RESTRICTIONS APPORTÉES A LA SOUVERAINETÉ DE L'ÉTAT INDÉPENDANT DU CONGO

A la déclaration qui établit et règle le régime de la liberté commerciale au Congo se rattache l'examen de certaines dispositions étrangères à l'ordre matériel, et qui répondent au but moral que poursuivait la Conférence ; elles sont relatives à la protection des indigènes, des missionnaires et des voyageurs, ainsi qu'à la liberté religieuse.

Dans son discours d'ouverture, le Prince de Bismarck les mentionnait déjà, et nous les trouvons inscrites à l'article 6 de l'Acte Général, dont la rédaction ne souleva que quelques discussions de détail.

A côté de la question de l'esclavage, on déclara que toute Puissance exerçant des droits de souveraineté ou une influence dans le bassin conventionnel du Congo devait s'engager à veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles.

Par cet engagement, comme on l'a dit, la Conférence se posait en tuteur officieux des populations indigènes

qu'elle considérerait comme des mineurs. Elle devait les protéger, et faire comprendre et apprécier à leur intelligence rudimentaire les avantages de la civilisation.

Pour arriver à ce but, on jugea indispensable de forcer les Puissances à protéger toutes les institutions et entreprises religieuses, scientifiques ou charitables créées et organisées à ces fins, et l'article 6 a soin d'ajouter « sans distinction de nationalités ni de cultes ».

Sur la proposition du comte de Launay, on déclara que « les missionnaires chrétiens, les savants, les explorateurs, leurs escortes, avoir et collections seraient également l'objet d'une protection spéciale. »

Le comte de Launay avait aussi exprimé le désir de voir étendre cette protection à toute l'Afrique ; mais cette motion échoua contre l'opposition de Saïd-Pacha, qui prétendait qu'elle dépassait le programme de la Conférence.

Quant aux religions européennes ou indigènes, elles sont mises sur un même pied d'égalité par l'article 6, dernier paragraphe, qui déclare que la liberté de conscience et la tolérance religieuse sont expressément garanties aux indigènes comme aux nationaux et aux étrangers, que tous les cultes pourront être exercés librement et ne pourront être soumis à aucune entrave ni restriction.

Il ressort du texte même de l'article 6, qui parle de « toutes les puissances exerçant une souveraineté ou une simple influence » que ces garanties d'ordre moral s'étendent à tout le bassin conventionnel du Congo. C'est-à-dire que pour leur application à la partie

« adjointe » une entente ne sera pas nécessaire avec les souverainetés établies ; de pareilles négociations ne concernent que la liberté de commerce et de transit.

Ces règles que nous venons de signaler sont autant de restrictions apportées à la souveraineté des Etats et volontairement acceptées par eux. Elles viennent s'ajouter à celles que nous connaissons, et qui sont inscrites dans la première partie du chapitre premier de l'Acte Général de Berlin.

On se demanda si toutes ces abdications de souveraineté ne réclamaient pas la constitution d'un pouvoir central chargé de surveiller l'application du régime créé par la Déclaration.

L'Allemagne proposa de confier ce mandat de surveillance à la Commission Internationale de la navigation du Congo, instituée en vertu de l'article 17. Mais devant l'opposition formulée par la France et le Portugal qui voyaient là une atteinte trop grande à la liberté d'action des Etats, on limita le droit de surveillance uniquement aux parties de territoire où aucune Puissance n'exercerait des droits de souveraineté ou de protectorat, c'est-à-dire là où les chefs indigènes conservaient leur autorité (art. 8).

Quant aux territoires placés sous l'autorité directe des puissances, il fut décidé (dernier alinéa de l'article 8), que, dans tous les cas où des difficultés relatives à l'application des principes établis par le chapitre premier viendraient à surgir, les Gouvernements intéressés pourraient convenir de faire appel aux bons offices de la Commission Internationale, en lui déférant l'examen des faits qui auraient donné lieu à ces difficultés.

CHAPITRE VII

DES LIMITATIONS APPORTÉES A LA LIBERTÉ COMMERCIALE

I. — Une des premières limitations apportées à la liberté commerciale provient de ce fait, que chaque gouvernement possède un droit de police dans les territoires qui lui sont soumis. L'exercice de ce droit pourra parfois être une cause de gêne pour le commerce, mais il était impossible de refuser aux Etats ce pouvoir réglementaire, sous peine de voir la liberté commerciale dégénérer en licence. C'est précisément ce que disait Sir Edward Malet à la Conférence de Berlin : « La liberté commerciale, dépourvue de contrôle raisonnable, n'est plus la liberté, c'est la licence. »

Une autre restriction à la liberté commerciale provient du droit que possèdent les Etats de lever des impôts et, par là, de faire supporter par le commerce une partie des charges publiques.

II. *De la question des spiritueux à la Conférence de Berlin et à la Conférence de Bruxelles.* — C'est ici que nous trouvons une des principales restrictions apportées à la liberté commerciale dans le bassin conventionnel du Congo.

Ce n'est pas à la Conférence de Berlin que la question se posa pour la première fois. Déjà, en 1878, le

Comité national Suisse avait attiré sur elle l'attention des Puissances ; et M. Moynier l'avait aussi abordée en traitant la question du Congo devant l'Institut de Droit International.

Dans les premières séances de la Conférence, l'Italie, par l'organe de son représentant, montra l'utilité qu'il y aurait à interdire les liqueurs fortes et les armes à feu ; cette idée fut reprise et discutée quand le plénipotentiaire anglais présenta sur la navigation du Niger, un projet qui contenait une clause prohibant le commerce des liqueurs fortes dans le bassin de ce fleuve.

A l'appui de sa proposition sir Edward Malet faisait remarquer que les populations indigènes qui l'habitent, étant musulmanes, ignoraient la fabrication et l'usage de l'alcool, défendu par le Coran, et que, par conséquent, en édictant une pareille règle, on ne nuisait en rien au commerce.

Mais l'interdiction absolue souleva une forte opposition : on fit notamment remarquer que le contrôle de ce commerce était une mesure suffisante, et que cette mesure, rentrant dans les attributions naturelles de l'autorité territoriale, dépassait les pouvoirs de la Conférence.

On se contenta simplement de réserver cette question à une entente entre les Puissances.

La proposition fut également faite par le comte Van der Straeten Ponthoz d'étendre l'interdiction des liqueurs fortes au bassin du Congo.

« Le nègre, disait le plénipotentiaire de la Belgique succombe non physiquement, mais moralement à l'ivrognerie. Si les puissances ne le sauvent pas de ce vice,

elles feront de lui un monstre qui dévorera l'œuvre de la Conférence. »

Mais cette proposition ne rencontra que peu d'adhésion, malgré l'hommage rendu au but humanitaire qui l'inspirait. Elle fut principalement combattue par les représentants de l'Allemagne et de la Hollande.

Celui-ci faisait remarquer que si, dans le Niger, les populations étaient musulmanes et par conséquent ne faisaient pas usage de l'alcool, il n'en était plus ainsi parmi les indigènes du bassin du Congo. Il s'y est créé, disait-il, des habitudes dont il est impossible de ne pas tenir compte ; il s'est notamment établi des usages commerciaux d'après lesquels les spiritueux remplacent en quelque sorte la monnaie, et forment le principal article d'échanges.

Cette opposition de la Hollande, comme celle de l'Allemagne s'explique par ce fait que ces deux pays sont producteurs d'alcool et qu'ils trouvent au Congo un débouché facile pour leurs produits.

La proposition d'un engagement à prendre par les puissances pour arriver à une entente commune ne fut pas même admise, et l'Assemblée dut se borner à émettre la résolution suivante qui ne fut pas insérée dans la Déclaration finale :

« Les Puissances représentées à la Conférence, désirant que les populations indigènes soient prémunies contre les maux provenant de l'abus des boissons fortes, émettent le vœu qu'une entente s'établisse entre elles, pour régler les difficultés qui pourraient naître à ce sujet, d'une manière qui concilie les droits de l'humanité avec les intérêts du commerce, en ce que ces derniers peuvent avoir de légitime. »

Ce n'était qu'un simple vœu sans grande portée, et pourtant M. Busch, plénipotentiaire allemand, crut devoir faire remarquer que son gouvernement, tout en s'y associant, ne pouvait consentir à ce qu'il fût interprété dans un sens contraire aux intérêts du commerce, ou qu'il fût la cause de mesures vexatoires pour les négociants.

Pourtant ces discussions, qui eurent lieu à la Conférence de Berlin, ne furent pas inutiles. En effet, nous trouvons dans l'Etat Indépendant du Congo un décret en date du 17 décembre 1887 (1) du Roi-Souverain qui, s'inspirant « des résolutions de la Conférence de Berlin relatives au trafic des boissons spiritueuses, et voulant prévenir les abus auxquels il peut donner lieu dans les régions du Haut-Congo », déclare que les commerçants qui voudront trafiquer avec les indigènes, en leur vendant ou en leur livrant à un titre quelconque, des boissons alcooliques distillées, devront au préalable se munir d'une licence délivrée par le Gouverneur Général.

Que, de plus, cette licence pourra être subordonnée à des conditions spéciales destinées à prévenir les abus, notamment ceux qui consisteraient à vendre des alcools par quantités excessives, ou à fournir aux indigènes des boissons alcooliques qui, par leur mauvaise qualité, seraient particulièrement nuisibles à la santé.

Jusqu'en 1890 nous ne trouvons pas de nouvelles conventions internationales réglant la question des spiritueux.

A cette époque s'ouvrit la Conférence de Bruxelles, qui fut saisie de nombreuses pétitions l'incitant à répri-

(1) Abrogé par l'article du décret du 16 juillet 1890.

mer soit l'importation soit le trafic des liqueurs fortes en Afrique par des mesures énergiquement prohibitives.

La France, qui frappe l'alcool de droits très élevés dans presque toutes ses colonies, chercha naturellement à faire adopter ses propres principes par les plénipotentiaires de Bruxelles, et proposa l'interdiction absolue dans certaines régions, et l'établissement d'un droit de 50 francs par hectolitre d'alcool à 50° dans le reste de l'Afrique. Les adversaires d'un pareil projet furent de nouveau les plénipotentiaires de l'Allemagne et de la Hollande ; et devant leur résistance opiniâtre, la France dut transiger.

On divisa alors l'Afrique en deux régions, qui furent soumises à des régimes distincts. Dans la première zone, qui était celle où on avait constaté que, soit à raison des croyances religieuses, soit pour d'autres motifs, l'usage des boissons distillées n'existait pas, on déclara que le trafic et la fabrication de ces boissons étaient défendus d'une manière absolue.

Chaque puissance était tenue, en vertu du deuxième paragraphe de l'article 91, de déterminer les limites de la zone de prohibition des boissons alcooliques dans ses possessions ou protectorats, et tenue d'en notifier le tracé aux autres Puissances.

Une seule exception était faite à cette prohibition : celle en faveur « des quantités limitées, dit l'article 91, destinées à la consommation des populations non indigènes et introduites sous le régime et dans les conditions déterminées par chaque Gouvernement ».

Dans la deuxième zone, c'est-à-dire dans tous les territoires où l'usage de l'alcool existait et où il était importé jusqu'alors librement, les Puissances s'enga-

geaient à établir un droit d'entrée de 15 francs par hectolitre à 50° centigrades, pendant les trois années qui suivront la mise en vigueur de l'Acte Général de Bruxelles ; puis, après cette période, ce droit sera élevé à 25 francs pendant trois nouvelles années.

De plus, on déclara que la fabrication dans cette seconde zone de boissons distillées destinées à la consommation serait grevée d'un droit d'accise, et que ce droit, que les Puissances s'engageaient à percevoir dans la mesure du possible, ne serait pas inférieur au minimum des droits d'entrée.

En vertu d'une clause de l'Acte Général de Bruxelles du 2 juillet 1890, qui prévoyait la révision du régime d'entrée des spiritueux, les Puissances se réunirent de nouveau à Bruxelles, le 20 avril 1899 ; et le 8 juin de la même année signèrent une Convention qui apportait quelques changements.

C'est ainsi qu'elle déclare que le droit d'entrée qui était de 25 francs sera porté au taux de 70 francs par hectolitre à 50 centésimaux pendant une nouvelle période de six ans ; que de plus, ce droit d'entrée sera augmenté proportionnellement pour chaque degré au-dessus de 50° centésimaux et réduit proportionnellement pour chaque degré au-dessous de 50° centésimaux.

La Convention prévoit également qu'au bout de la période de six ans que nous venons de signaler, le droit d'entrée sera soumis à révision en prenant pour base les résultats produits par cette tarification nouvelle.

Quant au droit d'accise sur les boissons fabriquées dont parlait déjà l'Acte Général de Bruxelles, il ne

pourra être inférieur au minimum des droits d'entrée tels qu'ils sont fixés par la Convention de 1899.

III. *Les Armes à feu.* — Une autre restriction importante à la liberté commerciale, mais conforme à l'esprit humanitaire animant les différentes Assemblées qui ont créé au Congo un régime international, est celle apportée par la Conférence de Bruxelles de 1890 en ce qui concerne les armes à feu.

Le Gouvernement français en avait tout d'abord proposé l'interdiction absolue, mais cette proposition fut jugée trop générale. On fit remarquer notamment que la traite n'existait pas dans toute l'Afrique, qu'une interdiction absolue porterait le trouble dans le commerce de plusieurs nations et diminuerait la sécurité des caravanes.

Néanmoins, l'on peut dire que c'est grâce à la France que furent insérées dans l'Acte Général les dispositions importantes dont nous allons parler.

Etant démontré le rôle pernicieux et prépondérant des armes à feu dans les opérations de traite et dans les guerres intestines entre tribus indigènes, on a placé les règles les concernant dans le chapitre premier de l'Acte Général, qui s'occupe des moyens les plus efficaces pour combattre la traite à l'intérieur de l'Afrique.

Tout d'abord, dans toute l'étendue d'une zone très considérable formée par les territoires compris entre le 20° parallèle sud et le 22° parallèle nord et aboutissant vers l'Ouest à l'Océan Atlantique, vers l'Est à l'Océan Indien et ses dépendances, y compris les îles adjacentes au littoral, jusqu'à 100 milles marins de la côte, interdiction absolue d'importer des armes à feu, et spécialement des armes rayées et perfectionnées, ainsi que

de la poudre, des balles et des cartouches. Il y a des exceptions, notamment en ce qui concerne l'armement de la force publique des Gouvernements et aussi les armes et les munitions qui pourront être laissées, à titre individuel, à des personnes offrant une garantie suffisante. Mais l'autorisation d'importer est l'exception, et même lorsqu'un des Etats signataires croit devoir donner cette autorisation, les armes doivent être déposées, aux frais, risques et périls des importateurs, dans un entrepôt public placé sous le contrôle de l'administration ; elles ne peuvent en sortir qu'avec une autorisation préalable qui, en principe, doit être refusée pour les armes de précision, telles que fusils rayés, à magasin, ou se chargeant par la culasse, et pour les cartouches ou autres munitions destinées à les approvisionner. D'autres règles sont encore indiquées minutieusement à la suite de cette disposition générale. C'est ainsi, par exemple, que les Puissances doivent se communiquer les renseignements relatifs au trafic des armes à feu et des munitions, aux permis accordés ainsi qu'aux mesures de répression appliquées dans leurs territoires respectifs, et qu'elles s'engagent à adopter ou à proposer à leurs législatures respectives les mesures nécessaires à punir les contrevenants aux principes formulés par l'Acte Général.

CHAPITRE VIII

DE L'ESCLAVAGE ET DE LA TRAITE

Les explorateurs qui visitèrent l'Afrique devaient faire connaître à l'Europe les horreurs de la traite qui, de tout temps, avait existé dans le Continent Noir.

Cameron, se souvenant des actes de barbarie dont il fut témoin, s'empresse de réclamer des mesures énergiques contre un fléau « qui cause, en Afrique, une perte annuelle de plus de cinq cent mille existences ».

Mgr Lavigerie, de son côté, laisse entendre que si l'on ne tente pas d'arrêter les horreurs de la traite, l'Afrique sera dépeuplée dans cinquante ans.

Enfin, Livingstone dépeint la situation de la manière suivante :

« Dans cette partie de l'Afrique, le blanc passe pour un ogre ou un diable. Quand j'arrive près d'un village, les femmes regardent par la fente de quelques portes jusqu'à ce que j'approche ; puis elles se cachent dans leur cabane ; l'enfant qui me rencontre jette les hauts cris et marque une épouvante qui fait craindre des attaques de nerfs. Je le comprends à cause des horreurs commises par les négriers. Mais, pourquoi, à ma vue,

les chiens eux-mêmes s'enfuient-ils la queue entre les jambes, comme si j'étais une bête féroce. »

Nous ne voulons pas ici rapporter toutes les atrocités de ce trafic qui a dégradé le sol africain, et nous nous contenterons d'étudier les mesures prises par les Puissances pour le faire disparaître.

Le Danemark fut la première nation qui, par une loi de 1792, interdit la traite des esclaves dans ses colonies. Les Etats-Unis (loi du 22 mars 1794) suivirent cet exemple.

En Angleterre, la suppression de la traite dont l'idée avait été mise en avant par les quakers, et surtout par Wilberforce, fut votée par le Parlement en 1807, sous le ministère de Lord Granville. Mais le bill fut accepté, plus à cause de considérations économiques que par raison d'humanité ; si l'Angleterre demandait la suppression de la traite et voulait donner l'exemple, c'est qu'elle espérait en temps de paix comme en temps de guerre conserver le droit de visite qui lui était si avantageux.

A plusieurs reprises, des Congrès, celui de Vienne, en 1815, celui d'Aix-la-Chapelle en 1818, celui de Vérone en 1822, furent réunis pour étudier la question. On y réprouva ce fléau qui, pendant si longtemps, avait dégradé l'Europe et affligé l'humanité ; on le mit au « ban de l'humanité », et on proclama qu'il était du devoir des nations de concourir à sa suppression. En somme, on se borna à faire de simples déclarations de principes, sans édicter de mesures précises, ni fixer de délai pour la disparition de la traite.

Certains Etats voulurent mettre en pratique les théo-

ries exposées à ces divers Congrès, et édictèrent des peines sévères contre les négriers.

L'Angleterre, toujours guidée par cette préoccupation de son droit de visite, prit l'initiative d'organiser, par des traités, des croisières où un droit de visite réciproque était accordé, dans certains parages, aux vaisseaux de guerre des contractants sur leurs navires de commerce. La France lui accorda ce droit par les conventions de 1831 et 1833.

Après avoir fait des *pactes* semblables avec la plupart des puissances, le cabinet de Saint-James réunit à Londres une Conférence où vingt-six Etats furent représentés ; peu de temps après, l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse, la Russie signèrent le 20 décembre 1841, un traité où ils assimilèrent la traite à la piraterie, et en vertu duquel ils se réservèrent un droit de visite réciproque sur leurs navires.

Mais cette convention ne fut pas ratifiée par le Président de la République française, et les Chambres demandèrent même la suppression du droit de visite accordé à l'Angleterre par les traités de 1831 et 1833. Ils furent en effet remplacés par celui du 29 mai 1845, en vertu duquel chacune des deux nations conservait la juridiction exclusive sur les navires de son pays ; les vaisseaux de l'autre partie contractante avaient simplement le droit de se livrer à la vérification du pavillon sur les bateaux suspects.

Grâce à ces différents traités, on pouvait dire, avant la réunion de la Conférence de Berlin, que la traite sur mer avait disparu des côtes de l'Afrique.

Les plénipotentiaires réunis à Berlin allaient avoir à

s'occuper de l'esclavage et de la traite à l'intérieur du Continent.

Un des buts de la Conférence, avait déclaré M. de Bismarck, était de préparer la suppression de l'esclavage, surtout la traite des noirs, et les plénipotentiaires de l'Angleterre, des Etats-Unis, de l'Italie et du Portugal apportèrent aussitôt, à ce projet, l'adhésion de leurs gouvernements. Tous étaient convaincus que la disparition de l'esclavage était la condition même de tout progrès économique et politique, et que la traite, « négation de toute loi et de tout ordre social, crime de lèse humanité (1) », devait être réprimée partout où il serait possible de l'atteindre.

En ce qui concerne l'esclavage, si tous les plénipotentiaires présents étaient d'accord pour blâmer cette malfaisante institution, ils devaient, d'autre part, reconnaître que l'esclavage domestique était la base sur laquelle reposait l'organisation sociale rudimentaire des indigènes, et que sans compromettre l'œuvre civilisatrice poursuivie au Congo, il était difficile de supprimer tout d'un coup cette coutume, si profondément ancrée dans les mœurs.

« Vouloir abolir l'esclavage africain d'un seul coup par la force, dit le cardinal Lavigerie, dans une lettre écrite à S. M. Léopold II, le 8 novembre 1889, car on ne peut le faire que par ce seul moyen, c'est vouloir une œuvre irréalisable : toutes les armées, tous les trésors de l'Europe ne suffiraient pas à l'obtenir. De plus, l'Etat social de l'Afrique indigène étant fondé sur l'esclavage depuis des siècles, tout se trouverait jeté dans le chaos,

(1) Paroles du baron Lambermont à la Conférence de Berlin.

si on abolissait ainsi, en un jour, une organisation, lamentable sans doute, mais cependant préférable au chaos. »

Et telle était bien l'opinion unanime : des ménagements étaient nécessaires.

« C'est assez, disait le rapporteur de l'article 6, de marquer le but ; les pouvoirs locaux chercheront les moyens et les adapteront aux circonstances de temps et de milieu. »

Aussi, dans cet article, nous ne trouvons aucune disposition précise imposée aux puissances pour combattre l'esclavage, mais le simple engagement pris par elles de concourir à sa suppression.

« Toute puissance s'engage... à concourir à la suppression de l'esclavage » (art. 6).

En somme, leur obligation se bornera à employer leur influence pour faire disparaître cet usage barbare.

Dans ce même article 6, nous trouvons également une disposition relative à la traite rédigée de la manière suivante :

« Les Puissances... s'engagent à concourir à la suppression de la traite des noirs. »

Lors de la discussion de cet article, le plénipotentiaire anglais avait manifesté son intention de présenter une motion spéciale sur ce point. C'est même en prévision d'une proposition nouvelle que la Conférence refusa d'inscrire les mots « commerce des esclaves à l'intérieur et sur les fleuves », que le plénipotentiaire américain, M. Sanford, voulait faire ajouter au mot traite, pour spécifier qu'il s'agissait autant du com-

merce des nègres à l'intérieur de l'Afrique que de la traite sur mer.

Il n'y a rien d'étonnant, d'ailleurs, à voir les plénipotentiaires revenir par deux fois sur cette question (articles 6 et 9), tandis qu'ils ne mentionnent l'esclavage que dans l'article 6 ; car, autant la disparition de cette dernière institution pouvait sembler difficile et même dangereuse, autant l'interdiction de la traite, qui en est une des sources principales, paraissait indispensable.

Dans cette proposition sur la traite, l'Angleterre visait un double but : elle voulait étendre « à toute l'Afrique et même au monde entier » l'interdiction expresse de la traite déjà décrétée pour le Congo et y rattacher la suppression du commerce intérieur des nègres, qui comprenait le transit et les ventes sur place.

C'est pourquoi sir E. Malet apportait une formule qui rattachait cette double défense aux Congrès antérieurs de Vienne, d'Aix-la-Chapelle et de Vérone, en présentant l'édit de proscription contre le trafic de l'homme, comme une confirmation pure et simple d'un principe de droit des gens, déjà universellement admis et pratiqué (1).

Il manquait aux engagements pris dans ces Congrès et dans ces traités dont nous avons parlé précédemment une consécration solennelle. L'Angleterre tenait à faire proclamer la suppression de tout commerce d'esclaves par un Congrès, afin d'élever son interdiction à la hauteur d'un dogme de droit public (2). Elle y

(1) JOORIS. Ouv. cité.

(2) JOORIS. Ouv. cité.

tenait d'autant plus que, jusqu'ici, on n'avait proscrit la traite qu'en tant que trafic maritime, et que les traités antérieurs ne parlaient pas de la traite à l'intérieur du Continent.

Il restait donc aux diplomates réunis à Berlin à compléter l'œuvre humanitaire en se préoccupant d'atteindre la traite aux lieux même où elle s'organise.

La proposition de l'Angleterre était excessivement large puisqu'elle proposait d'étendre la formule au-delà du Congo : Sir Malet même avait engagé la Conférence à préparer un acte séparé, applicable au monde entier ; mais le représentant de la Turquie fit remarquer que la Conférence, en s'occupant de territoires autres que ceux de l'Afrique Occidentale, dépasserait le but que les Etats lui avaient assigné.

Aussi les règles inscrites dans l'article 9 de l'Acte Général de Berlin ne s'appliquent-elles qu'au bassin conventionnel du Congo.

Une autre proposition, qui devait être également repoussée, fut celle que présenta le comte de Launay, d'assimiler la traite à la piraterie. Cette proposition avait surtout pour but de concéder aux Hauts Parties Contractantes des droits réciproques, fort étendus, en ce qui concernait la poursuite et la répression de la traite.

D'ailleurs cette assimilation n'est pas très juste, étant donnée la grande différence qui existe entre ces deux crimes ; comme le dit Bluntschli. « Cette assimilation n'est pas dans la nature des choses et la notion de la piraterie ne saurait être ainsi arbitrairement étendue (1) ».

(1) *Droit International Codifié*, 351, note.

Nous pouvons néanmoins citer un traité signé à la veille de la réunion de la Conférence de Bruxelles entre l'Angleterre et l'Italie, en vertu duquel chacune des Puissances contractantes assume l'engagement de déclarer la traite « acte de piraterie ».

Une dernière proposition est celle formulée par M. Kasson, qui insista pour faire admettre par les Puissances l'interdiction d'accorder un refuge aux traitants, et même de tolérer leur résidence sur leur territoire. Mais sur les objections de la France et de la Hollande, elle ne fut pas admise.

La Conférence se contenta simplement, dans son article 9, de rattacher tout d'abord l'interdiction de la traite sur terre à la proscription de la traite sur mer, de déclarer ensuite que les territoires du bassin conventionnel du Congo, où les Puissances exercent des droits de souveraineté ou même une simple influence ne pourraient servir ni de marché, ni de voie de transit pour la traite des esclaves, de quelque race que ce fût. Enfin, sans indiquer aux Puissances les mesures à prendre pour combattre la traite, elle leur abandonna le droit d'employer tous les moyens qui leur paraîtraient les plus propres et qui seraient en leur pouvoir pour mettre fin à ce commerce, et pour punir ceux qui s'en occuperaient.

A la suite des principes posés à la Conférence de Berlin, l'Europe espéra un moment voir disparaître la traite.

« L'acte de Berlin de 1885 suffit pleinement à l'œuvre anti-esclavagiste », déclarait M. Deloncle à la Chambre des députés le 24 juin 1891. Mais bientôt les événements firent tomber cet espoir, et on s'aperçut que l'ar-

ticle 9 de l'Acte de Berlin contenait un vice fondamental; qu'il n'avait fait que poser un principe sans pourvoir à sa mise à exécution, et le résultat fut que ce principe resta à l'état platonique. Trois ans s'étaient à peine écoulés depuis la réunion de la Conférence qu'on apprenait que des marchés à esclaves étaient ouvertement installés. Il y en avait à l'intérieur du Maroc; dans les oasis du Sahara situées au sud des possessions françaises de la Tunisie et de la Tripolitaine, à Tombouctou, en d'autres endroits encore, dans le pays des Zoulous, à l'intérieur de l'Afrique équatoriale et sur les hauts plateaux des Grands Lacs, enfin à l'est des contrées situées sur l'Océan Atlantique et sur les frontières du Banguela, pour les esclaves enlevés dans les vallées de la Liba et du Kassai.

L'opinion publique en Europe s'émut d'un tel état de choses, et, de nouveau, la question de la traite fut à l'ordre du jour.

A la date du 7 septembre 1888, un vœu est émis par l'Institut de Droit International.

« L'autorité de chaque nation — disait-il — préparera l'abolition de l'esclavage. L'achat ou l'emploi des esclaves pour le service domestique par d'autres que par les indigènes seront immédiatement interdits. »

« La traite sera interdite dans toute l'étendue des territoires visés par la présente déclaration. Ces territoires ne pourront servir ni de marchés, ni de voie de transit pour la vente des esclaves, et les mesures les plus rigoureuses seront prises contre ceux qui se livreraient ou qui seraient intéressés à ce trafic. On empêchera l'introduction et le commerce intérieur des can-

gues et autres instruments de supplice à l'usage des propriétaires d'esclaves. »

De son côté, Léon XIII, en 1888, dans une encyclique aux évêques du Brésil, faisait un appel à tous ceux « qui veulent que les droits des nations et de l'humanité soient sacrés, ou qui sont, au fond du cœur, dévoués au progrès de la religion », afin qu'ils unissent leurs efforts « pour empêcher, pour réprimer, pour abolir le plus honteux et le plus criminel de tous les trafics ».

Cette lettre avait été écrite sur la demande du grand apôtre de la croisade anti-esclavagiste, le cardinal Lavigerie, qui, depuis longtemps, luttait en faveur de l'affranchissement des esclaves. Par son ordre, ses Pères Blancs étaient partis pour évangéliser les populations indigènes. En Europe, sur son initiative, se fondait, en 1889, la Société anti-esclavagiste, qui, basée sur un lien religieux, avait comme but de combattre la traite et l'esclavage par tous les moyens. Enfin, parcourant les différentes capitales, il prêchait en faveur de cette noble cause, et bientôt, grâce à sa parole vibrante, des comités se fondaient en Angleterre, en Allemagne, en Belgique, en France, en Italie. Ils prenaient comme missions d'organiser des conférences dans tous les pays, pour décrire la triste situation des nègres ; en outre, ils devaient réunir les fonds nécessaires à la réalisation de l'œuvre.

Au cours de ses prédications à travers l'Europe, le cardinal Lavigerie s'adressa aux souverains, leur rappelant les promesses faites dans les Congrès précédents, et la tenacité et le zèle qu'il déploya finirent par les émouvoir.

Dans une lettre adressée le 6 novembre au procureur général Hamm, qui était en Allemagne à la tête du mouvement anti-esclavagiste, le Prince de Bismarck déclara que le Gouvernement allemand s'efforçait « d'amener une entente des puissances intéressées pour préparer des mesures contre la traite des noirs, et qu'il était engagé des négociations à cet effet avec le Gouvernement royal britannique. » Le 13 novembre, le *Messenger de l'empire allemand* publiait un communiqué annonçant qu'une entente s'était établie entre les deux gouvernements.

Le 15 décembre 1888, sur la proposition de M. Windthorst, le Reichstag allemand votait la motion suivante : « 1° Le Reichstag est d'avis qu'en vue de christianiser l'Afrique, il sera nécessaire de réprimer la traite des nègres et la chasse aux esclaves ; 2° le Reichstag est disposé à prendre en considération et à appuyer les mesures que les gouvernements confédérés croiraient devoir proposer dans ce but. Le Reichstag espère qu'il sera possible de décider les autres Puissances à y prendre part, de telle sorte qu'une entente sur le plan à suivre s'établisse entre les différents pays dans lesquels on se prépare à combattre la traite ».

Le 31 juillet de la même année, une résolution dans le même sens était votée à Londres à la suite d'un meeting tenu sous les auspices de l'Anti-Slavery Society. On y invitait le gouvernement à donner un effet complet aux déclarations de 1815 et 1822, en sollicitant la réunion d'une Conférence Internationale. « Le meeting se propose également de faire instance auprès du gouvernement de Sa Majesté pour que, de concert avec les Pouvoirs européens qui réclament en ce moment une

possession ou une influence territoriale en Afrique, il adopte telles mesures qui puissent assurer l'abolition de l'affreux commerce des esclaves qui est encore maintenant pratiqué par ces ennemis de la race humaine. »

Le 17 septembre 1888, le Gouvernement anglais, décidé à provoquer la réunion d'une Conférence des Puissances, par l'intermédiaire de son ministre à Bruxelles, Lord Vivian, demandait au Roi Léopold, qui toujours avait montré un vif intérêt à toutes les questions intéressant le bien-être des races de l'Afrique, d'en prendre l'initiative nécessaire.

Le Roi des Belges convoqua les représentants des Puissances civilisées à Bruxelles, pour arrêter un plan de conduite, c'est-à-dire pour « mettre un terme aux crimes et aux dévastations qu'engendrait la traite des esclaves africains, et à protéger efficacement les populations aborigènes de l'Afrique. »

Dix-sept Etats, y compris l'Etat Indé pendant du Congo, furent représentés à cette Conférence, qui s'ouvrit à Bruxelles, le 18 novembre 1889, sous la présidence du ministre belge, le baron Lambermont. On a pu dire de cette Conférence qu'elle n'a fait que mettre à exécution les principes posés par le Congrès de Berlin : celui-ci étant la théorie, celle-là la pratique.

Il est vrai que l'Acte Général de Bruxelles est une sorte de code de répression de la traite, ne faisant pas un exposé de principes, mais édictant des mesures précises : remarquons que ces mesures restent strictement nationales, c'est-à-dire que chaque nation est chargée de les faire exécuter dans ses possessions, et que chacune garde le libre choix des moyens à employer

pour combattre chez elle la traite. Tandis qu'à la Conférence de Berlin on a restreint la question au bassin conventionnel du Congo, les décisions prises à Bruxelles en 1890 sont destinées à l'Afrique entière.

Rappelons, à titre de mémoire, que la Conférence de Bruxelles s'est également occupée d'établir des mesures restrictives de l'importation de l'alcool et des armes à feu.

Quant à la traite, la Conférence s'est proposé un triple but : elle l'a saisie aux lieux d'origine, l'a suivie sur la route des caravanes à la côte où elle aboutit ; puis elle s'est occupée de la répression de la traite sur mer ; enfin aux lieux de destination, dans les pays dont les institutions comportent l'existence de l'esclavage domestique.

Ces différentes questions sont chacune l'objet d'un chapitre spécial, et l'Acte Général ne contient pas moins de cent articles.

Nous allons les étudier, nous efforçant d'en donner une idée, sans entrer dans trop de détails.

Pays de traite. Mesures à prendre aux lieux d'origine. — Tel est l'énoncé du chapitre premier de l'acte Général de Bruxelles, dans lequel les Puissances déclarent quels sont les moyens qui leur paraissent le plus efficaces pour combattre la traite à l'intérieur de l'Afrique.

Ces moyens sont les suivants :

L'organisation progressive des services administratifs, judiciaires, religieux et militaires dans les territoires d'Afrique placés sous la souveraineté ou le protectorat des nations civilisées.

L'établissement graduel, à l'intérieur, par les Puis-

sances de qui relèvent les territoires de stations fortement occupées de manière que leur action protectrice ou répressive puisse se faire sentir avec efficacité dans les territoires dévastés par les chasses à l'homme.

La construction de routes, et notamment de voies ferrées, reliant les stations avancées à la côte, et permettant d'accéder aisément aux eaux intérieures, et sur le cours supérieur des fleuves et des rivières qui seraient coupés par des rapides et des cataractes, en vue de substituer des moyens économiques et accélérés de transport au portage actuel de l'homme.

L'installation de bateaux à vapeur sur les eaux intérieures navigables et sur les lacs avec l'appui de postes fortifiés établis sur les rives.

L'établissement de lignes télégraphiques assurant la communication des postes et des stations avec la côte et les centres d'administration.

L'organisation d'expéditions et de colonnes mobiles qui maintiennent les communications des stations, entre elles et avec la côte, en appuient l'action répressive, et assurent la sécurité des routes de parcours.

La restriction de l'importation des armes à feu, au moins des armes perfectionnées et des munitions dans toute l'étendue des territoires atteints par la traite.

Les stations, les croisières intérieures organisées par chaque Puissance, indépendamment de leur mission principale qui est d'empêcher la capture des esclaves et d'intercepter les routes de la traite, sont appelées par l'article 2 à remplir de nouvelles fonctions. Notamment elles ont celles de servir de point d'appui, et au besoin, de refuge aux populations indigènes placées sous la souveraineté ou le protectorat de l'Etat de qui

relève la station ; de diminuer les guerres intestines entre les tribus par la voie de l'arbitrage ; de les initier aux travaux agricoles et aux arts professionnels de façon à accroître leur bien-être, à les élever à la civilisation et à amener l'extinction des coutumes barbares, telles que le cannibalisme et les sacrifices humains.

Enfin, elles doivent aide et protection aux entreprises du commerce, aux missions établies, sans distinction de culte, pourvoir au service sanitaire, et accorder l'hospitalité et des secours aux explorateurs et à tous ceux qui participent en Afrique à l'œuvre de la répression de la traite.

L'article 3 est celui qui contient l'engagement pris par les Puissances de poursuivre graduellement, suivant que les circonstances le permettront, la répression de la traite, chacune dans ses possessions respectives et sous sa direction propre ; mais, dans la poursuite de ce but, elles sont libres d'employer, soit les moyens indiqués par les articles 1 et 2, soit tous autres qui leur paraîtraient préférables.

Les Puissances promettent également (art. 4, § 2), d'accorder aide et protection aux associations nationales et aux initiatives individuelles qui voudraient coopérer dans leurs possessions à la répression de la traite.

Une autre obligation contractée par les Puissances est celle qui consiste à édicter ou à proposer à leur législatures respectives, dans le délai d'un an à partir de la date de la signature de l'Acte Général, une loi rendant applicables, d'une part, les dispositions de leur législation pénale qui concernent les attentats graves

envers les personnes, aux organisateurs et coopérateurs des chasses à l'homme, aux auteurs de la mutilation des adultes et enfants mâles, et à tous individus participant à la capture des esclaves par violence ; et, d'autre part, les dispositions qui concernent les attentats à la liberté individuelle, aux convoyeurs, transporteurs et marchands d'esclaves.

Enfin, dans les articles 6 et 7, qui traitent de la situation de certains esclaves, les Puissances s'engagent à assurer le sort des esclaves libérés à la suite de l'arrestation ou de la dispersion d'un convoi à l'intérieur du continent et à donner asile, sur les bâtiments naviguant sur les lacs et les rivières, à tout esclave fugitif qui leur demandera protection.

Dans le chapitre II, certaines règles sont édictées pour la surveillance à exercer sur les routes suivies par les caravanes, se dirigeant principalement vers les ports du littoral et sur les transports d'esclaves par terre.

Notamment un rôle important est donné aux stations : elles doivent, partout où leur action peut s'exercer légalement, et au fur et à mesure du progrès de leur organisation administrative, poursuivre et arrêter les convois d'esclaves qui passent sur leurs territoires.

Quant aux caravanes « débouchant à la côte, ainsi que celles aboutissant à l'intérieur dans une localité occupée par les autorités de la Puissance territoriale, elles doivent être, dès leur arrivée, soumises à un contrôle minutieux, quant à la composition de leur personnel », et dans les ports et les contrées du littoral, les Puissances s'engagent à y exercer une surveillance rigoureuse, afin d'empêcher la mise en vente et l'em-

barquement des esclaves amenés de l'intérieur, ainsi que la formation et le départ vers l'intérieur de bandes de chasseurs à l'homme et de marchands d'esclaves.

Ces règles minutieuses, ainsi que d'autres régissant certains points de détail, loyalement observées par les Puissances établies dans le Bassin conventionnel, laissaient espérer que la traite y disparaîtrait bientôt.

Répression de la traite sur mer.— Nous pouvons être bref sur cette question, qui déborde notre sujet; mais il est évident, d'autre part, que les mesures prises à Bruxelles contre la traite forment un ensemble parfait et qu'elles se complètent; qu'en réprimant ce trafic sur mer et dans les pays de destination, on le rendait en même temps plus difficile à exercer dans le bassin conventionnel du Congo.

C'est la question de la traite sur mer (chapitre III, art. 20-61) qui souleva le plus de difficultés au sein de la Conférence, car elle réveilla l'ancien antagonisme qui existait depuis longtemps entre la France et l'Angleterre à propos du droit de visite, la France ayant toujours hésité à accorder un tel droit à une Puissance dont la supériorité maritime pouvait faire craindre certains abus.

A la séance du 28 novembre, le Gouvernement anglais faisait déposer une proposition concernant la traite maritime, divisée en sept articles, dont un, très important, rétablissait le droit de visite.

Art. 2. — « Dans cette zone (délimitée à l'article premier), les Puissances signataires auront collectivement et individuellement le droit de surveillance, soit sur la haute mer, soit dans les eaux territoriales, de tout bâtiment à voiles, quelqu'en soit le pavillon. »

D'après cet article, elles avaient encore le droit de détenir tout bâtiment suspect et de l'amener en justice, et de traduire devant les tribunaux qu'organisait l'article 3 les personnes soupçonnées de participation à la traite.

Le projet français, déposé à la date du 20 janvier 1890, acceptait les limites proposées comme devant être soumises à la surveillance et consentait à la plupart des propositions faites par l'Angleterre et principalement à l'institution d'un tribunal international ; mais les plénipotentiaires français refusèrent d'une manière absolue d'accorder le droit de visite sur les navires battant pavillon français ; les autorités françaises seules devaient avoir ce droit de les arrêter, d'y constater l'usurpation du pavillon ou le fait de la traite.

En vue de concilier ces deux projets, M. de Martens, plénipotentiaire russe, fut chargé de rédiger un rapport. Il fut discuté devant la Commission maritime et certaines propositions qu'il contenait passèrent dans l'Acte Général. Tout d'abord (art. 21), on déterminait la zone où peut s'exercer sur les navires d'un tonnage inférieur à 500 tonnes (art. 23) le droit de surveillance.

Quant au droit de visite, il faut distinguer deux situations : Si des Puissances se sont accordé un droit de visite réciproque, il pourra être exercé d'après les clauses contenues dans ces conventions privées.

« L'enquête sur le chargement du bâtiment, ou la visite, ne peut avoir lieu qu'à l'égard des bâtiments naviguant sous le pavillon d'une des Puissances qui ont conclu, ou viendraient à conclure les conventions par-

ticulières visées à l'article 22, et conformément aux prescriptions de ces conventions. »

Dans le cas de conventions privées, les officiers commandant les bâtiments de guerre qui croiront qu'un bâtiment inférieur à 500 tonneaux se livre à la traite, pourront l'arrêter et lui demander de montrer les pièces stipulées dans les différents traités ou conventions maintenus en vigueur.

S'il s'agit, au contraire d'arrêter un navire inférieur à 500 tonneaux, n'appartenant pas à une Puissance ayant passé de semblables traités, la France, par exemple, les officiers du navire de guerre doivent se contenter de réclamer :

1^o Le Titre autorisant le port du pavillon ;

2^o Le Rôle d'équipage ;

3^o Le Manifeste des passagers noirs.

Ces documents, dont la teneur peut varier suivant les règlements propres à chaque pays, doivent contenir obligatoirement les renseignements suivants, libellés dans une langue européenne.

I. — En ce qui concerne l'autorisation de porter le pavillon :

a) Le nom, le tonnage, le gréement et les dimensions principales du bâtiment ;

b) Le numéro d'inscription et la lettre signalétique du port d'attache ;

c) La date de l'obtention du permis et la qualité du fonctionnaire qui l'a délivré.

II. — En ce qui concerne le rôle de l'équipage :

a) Le nom du bâtiment, du capitaine et de l'armateur ou des propriétaires ;

b) Le tonnage du bâtiment ;

c) Le numéro d'inscription et le port d'attache du navire, sa destination ainsi que les renseignements spécifiés à l'article 25.

III. — En ce qui concerne le manifeste des passagers noirs :

Le nom du bâtiment qui les transporte et les renseignements indiqués à l'article 36, et destinés à bien identifier les passagers ;

Ce sont là les règles les plus intéressantes formulées sur la traite par l'Acte Général de Bruxelles. Ce sont les seules dont nous parlerons ici, nous contentant de rappeler que cet acte s'occupe également de la question de l'usurpation de pavillons, et prescrit certaines formalités sur l'enquête et le jugement des bâtiments saisis (art. 50-61) ;

Répression de la Traite aux pays de destination dont les institutions comportent l'existence de l'esclavage domestique.

Non seulement pour combattre la traite il fallait s'occuper des pays produisant les esclaves, mais un des moyens les plus efficaces pour arrêter ce trafic était d'en fermer tous les débouchés. Et c'est ce que tentèrent de faire les Puissances représentées à Bruxelles. Elles savaient parfaitement qu'il était impossible d'abolir l'esclavage domestique des pays d'Afrique et d'Asie où cette institution persiste ; aussi elles n'ont pas songé à l'empêcher radicalement, mais du moins elles ont édicté certaines dispositions propres à enrayer ce mal.

Ces dispositions sont de deux sortes : les unes, d'une application générale, sont contenues dans les articles 62 à 68 ; les autres visent certaines Puissances qui, en

raison de leur position géographique, sont dans une situation toute spéciale.

En ce qui concerne les premières, les Puissances contractantes dont les institutions comportent l'existence de l'esclavage domestique et dont, par suite de ce fait, les possessions situées, dans ou hors l'Afrique servent, malgré la vigilance des autorités, de lieux de destination aux esclaves africains, s'engagent à en prohiber l'importation, le transit, la sortie ainsi que le commerce, et de plus promettent d'exercer une active surveillance sur les points où s'opèrent l'entrée, le passage et la sortie des esclaves africains.

Quant aux esclaves libérés, si les circonstances le permettent, ils seront renvoyés dans leur pays d'origine et, en tous cas, ils recevront des lettres d'affranchissement des autorités compétentes, et auront droit à leur protection ou à leur assistance, afin de trouver des moyens d'existence (art. 63).

Pour l'esclave fugitif, s'il arrive à la frontière d'une des Puissances contractantes, il sera réputé libre, et sera en droit de réclamer des autorités compétentes des lettres d'affranchissement (art. 64).

Certaines puissances, la Turquie, la Perse, le Sultan de Zanzibar, qui sont dans une situation géographique spéciale, s'engagent à prêter leur concours le plus efficace pour la répression des crimes et délits commis par les trafiquants d'esclaves, et promettent d'organiser une surveillance active dans les zones placées sous leur souveraineté.

L'Acte Général, dans sa partie finale (chapitre V) organise certaines institutions destinées à assurer l'exécution de toutes les règles édictées. Nous trou-

vons notamment l'organisation d'un bureau international maritime chargé de centraliser tous les documents qui seraient de nature à faciliter la répression de la traite dans la zone maritime ; des indications sur l'échange entre les Gouvernements de renseignements relatifs à ce trafic ; enfin la création de bureaux et d'institutions chargés de protéger les esclaves libérés.

CHAPITRE IX

NEUTRALITÉ DU BASSIN DU CONGO

Nous nous souvenons qu'avant l'année 1885, l'Allemagne, l'Angleterre, la France, le Portugal ayant des intérêts dans le bassin conventionnel du Congo, songeaient à les défendre, même par les armes ; que, d'autre part, l'Association du Congo demandait à être reconnue comme un Etat, et que devant cette situation qui pouvait venir troubler la paix du monde, des explorateurs, des jurisconsultes, des Sociétés comme l'Institut de Droit International s'étaient, à plusieurs reprises, demandé quels seraient les moyens propres à éviter des conflits sur ces territoires.

C'est encore cette même idée qui préoccupait les plénipotentiaires de Berlin : quelles étaient les mesures les plus efficaces pour les mettre à l'abri des coups de la guerre et leur permettre de se développer librement ?

Non satisfaite de les avoir dotés d'un régime international, la Conférence rédigea une Déclaration relative à la neutralité du bassin conventionnel, et dont le but était de donner une garantie nouvelle de sécurité au commerce et à l'industrie, et de favoriser, par le main-

tien de la paix, les contrées placées sous le régime de la liberté commerciale.

Déjà, avant d'aborder l'examen des actes de navigation du Congo et du Niger, la Conférence avait été avisée par M. Kasson, plénipotentiaire de l'Amérique, d'une proposition tendant à la neutralisation complète du bassin du Congo, c'est-à-dire s'étendant aussi bien au fleuve du Congo qu'à l'ensemble du territoire. Ce projet rencontrait l'assentiment de l'Angleterre, de l'Allemagne, de l'Italie, mais M. Engelhardt, représentant de la France, proposa, au contraire, de séparer les deux questions, de traiter séparément la neutralité du fleuve et celle des territoires. C'est ce qui fut fait, et la discussion de cette dernière fut ajournée jusqu'après l'examen de l'autre.

N'ayant pas à parler du régime fluvial, nous ne nous occuperons ici que de la neutralité appliquée aux territoires.

La proposition Kasson, qui visait à doter tout le bassin du Congo du privilège de la neutralité en cas de conflit entre les puissances adhérentes, fut formulée de la manière suivante par le Comité de rédaction :

« La totalité du bassin, y compris les territoires qui s'y trouvent, soumis à la souveraineté ou au protectorat d'une des puissances belligérantes, sera considérée comme territoire d'un Etat non belligérant.

« En conséquence, dans le cas d'une guerre entre des Puissances signataires de la présente Déclaration, celles-ci s'engagent à renoncer à étendre les hostilités aux territoires compris dans ce bassin et à les faire servir de base d'opérations de guerre

« Dans le cas où des difficultés s'élèveraient entre

des Puissances signataires de la présente Déclaration qui exerceraient des droits de souveraineté ou de protectorat dans ledit bassin, les Parties renoncent à recourir aux hostilités dans le même bassin, et s'engagent à faire appel à la médiation ou à s'en remettre à l'arbitrage d'une ou de plusieurs Puissances amies. »

Ainsi donc, deux sortes d'obligation pour les Puissances. En cas de conflits étrangers au bassin du Congo, obligation pour les Puissances de ne pas impliquer ces territoires dans une guerre ; puis, en cas de difficultés relatives à leurs possessions au Congo, obligation pour elles de recourir à la médiation ou à l'arbitrage.

Ce projet, évidemment, était le plus capable d'écarter les hostilités du bassin conventionnel ; aussi, plusieurs nations lui donnèrent-elles leur assentiment complet. Néanmoins, il échoua devant l'opposition formelle de la France et du Portugal. Celui-ci faisait observer qu'il naîtrait de nombreuses difficultés pratiques d'une neutralisation imposée à une zone faisant partie des possessions d'une puissance, et traversant d'autres possessions qui en seraient exclues de façon à placer l'une et l'autre sous un régime différent.

Quant à la France, par l'organe de M. de Courcel, elle déclara qu'elle ne voulait pas aliéner sa liberté d'action sur une de ses colonies ; elle acceptait bien le recours à la médiation, mais refusait d'admettre le recours obligatoire à l'arbitrage dont la procédure forçait les Hautes Parties en cause à se soumettre à la décision prise par le tribunal chargé de régler le litige.

Il n'en est plus de même, rappelons-le, dans le cas

du recours à la médiation, qui n'est qu'une simple tentative de conciliation faite par l'entremise d'un tiers dont la sentence n'a jamais qu'un caractère facultatif.

Après de longues discussions, la commission finit par adopter une formule transactionnelle, présentée par le baron de Courcel, qui arrivait à concilier les divergences de vue.

Quelques plénipotentiaires, M le comte de Launay et M. Kasson, firent, il est vrai, remarquer que la solution n'était plus aussi large et aussi complète que la première, mais ils se rallièrent à cette transaction, qui finit ainsi par réunir tous les suffrages.

En vertu de cette Déclaration relative à la neutralité, les Puissances exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans le bassin du Congo ont la faculté de s'abriter sous l'égide de la neutralité absolue, soit à titre temporaire, soit à titre perpétuel; et les Hautes Parties signataires de l'Acte Général de Berlin s'engagent à respecter ces territoires, tant que les Puissances qui useront de la faculté de se proclamer neutres rempliront les devoirs que la neutralité comporte.

Il est nécessaire de donner quelques explications sur les caractères particuliers de cette neutralité dont parle l'article 10.

La Déclaration de neutralité, tout d'abord, n'est pas obligatoire, mais facultative. Cette neutralité ne peut être appliquée qu'au bassin conventionnel; mais, comme certaines colonies sont situées, pour une partie, dans le bassin conventionnel, et se prolongent pour une partie en dehors, pour parer à cette difficulté, on a visé dans l'article 10, à côté des territoires, « les parties de territoires dépendant desdites contrées ».

Comme l'a fait remarquer l'ambassadeur d'Angleterre, la faculté de se déclarer neutre appartient aussi bien aux Puissances signataires qu'aux Puissances adhérentes : tel est le cas, principalement, du Sultan de Zanzibar, dont les territoires sont placés dans le bassin conventionnel du Congo, mais qui, n'ayant pas participé à la Conférence, est néanmoins libre d'en profiter.

En ce qui concerne la garantie, si une des Puissances se déclare neutre, les autres s'engagent à respecter cette neutralité sous la seule réserve de l'observation corrélative des devoirs qu'elle impose. Leur obligation ne va pas au-delà ; notamment, elle ne s'étend pas jusqu'au devoir de la garantir, de la faire respecter en cas de violation.

On ne peut néanmoins aller jusqu'à dire qu'il n'existe aucune garantie, car l'appel en garantie peut être adressé à chacune des Puissances par l'Etat déclaré neutre ; et l'action des Puissances est prévue et réciproquement autorisée entre elles.

Comme le dit le rapport, en parlant du respect de la neutralité, « cet engagement n'est pas seulement contracté vis-à-vis de la Puissance d'où émane la Déclaration de neutralité, mais à l'égard de toutes les Puissances signataires, qui acquièrent ainsi le droit d'en demander le respect ».

Mais ce n'est pour elles qu'une simple faculté, de sorte que la garantie accordée, purement facultative de la part des Puissances, n'est pas absolue pour le neutre.

Ajoutons enfin qu'aucune limite n'est imposée à la

Déclaration de neutralité, qui peut être temporaire ou perpétuelle.

La garantie n'étant pas obligatoire pour les Puissances, la seule ressource qui resterait à l'Etat déclaré neutre, si des belligérants venaient à violer son territoire et si les autres Etats ne les y contraignaient pas, serait de recourir aux moyens indiqués par les articles 11 et 12, c'est-à-dire à la médiation, et même à l'arbitrage, quand ce recours est possible.

L'article 11 s'occupe principalement d'écarter toutes luttes armées du bassin du Congo. Il est ainsi conçu :

« Dans le cas où une Puissance exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans les contrées mentionnées à l'article premier, serait impliquée dans une guerre, les Hautes Parties signataires du présent Acte, celles qui y adhéreraient par la suite, s'engagent à prêter leurs bons offices, pour que les territoires appartenant à cette Puissance soient, du consentement commun de cette Puissance et de l'autre ou des autres parties belligérantes, placés pour la durée de la guerre sous le régime de la neutralité, et considérés comme appartenant à un Etat non belligérant ; les parties belligérantes renonceraient, dès lors, à étendre les hostilités aux territoires ainsi neutralisés, aussi bien qu'à les faire servir de base à des opérations de guerre. »

Il s'agit ici du cas où une guerre éclaterait entre des Puissances ayant des possessions dans le bassin conventionnel du Congo, mais qui n'aurait pas été causée par les territoires qui y sont situés. Si la procédure du recours aux bons offices réussit, ils profiteront des bienfaits d'une neutralité temporaire, et n'auront pas ainsi à subir les conséquences de la guerre.

Une autre hypothèse est envisagée par l'article 12. Le conflit peut s'élever au sujet ou dans les limites du bassin conventionnel. Alors, les Puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation obligatoire. Les plénipotentiaires d'Amérique et d'Italie avaient proposé le recours obligatoire à l'arbitrage, mais, devant les observations présentées par le baron de Courcel, on n'imposa aux Puissances que le recours à la médiation.

L'alinéa final mentionne bien le recours à l'arbitrage, mais c'est un recours purement facultatif, n'engageant en rien les Puissances signataires, leur rappelant simplement qu'elles ont ce moyen nouveau de régler pacifiquement leur conflit.

Voici comment s'exprime l'article 12 :

« Dans le cas où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article premier et placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre les Puissances signataires du présent Acte, ou des Puissances qui y adhéreraient par la suite, ces Puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies.

« Pour le même cas, les mêmes Puissances se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage. »

Tels sont les principaux moyens considérés par la Conférence comme capables d'assurer le bon fonctionnement du régime international, et comme susceptibles de favoriser le développement commercial et industriel des régions du Congo.

Lors de la Conférence de Berlin, il a été explicite-

ment entendu que la disposition de l'article 10 visait spécialement l'Etat Indépendant du Congo. Nous en avons comme preuve ces paroles prononcées par le comte de Launay, à la date du 23 février 1885.

« Il ne saurait subsister aucun doute, que le nouvel Etat, fondé sous les auspices d'un souverain dont le nom figurera dans l'histoire parmi les bienfaiteurs de l'humanité, s'appliquera à suivre scrupuleusement les nobles et sages exemples de la Belgique, d'un royaume qui, depuis un demi-siècle, jouit du bénéfice de la paix et d'une considération méritée. En effet, même dans les circonstances les plus graves, la Belgique a su remplir avec dignité et fidélité les devoirs prescrits par la neutralisation. »

L'Etat du Congo se hâta de profiter de ces avantages, créés à son intention. Le 1^{er} août 1885, il notifiait aux diverses Puissances, qu'en conformité de l'article 10 de l'Acte Général de Berlin, il se déclarait perpétuellement neutre, et réclamait les avantages garantis par le chapitre III, en même temps qu'il assumait les devoirs que la neutralité comporte. Le régime de la neutralité devait s'appliquer au territoire renfermé dans les limites résultant des traités successivement conclus par l'Association Internationale avec l'Allemagne, la France et le Portugal. Par la suite cette neutralité devait s'étendre à d'autres territoires. Le 28 décembre 1894, une nouvelle Déclaration du gouvernement de l'Etat Indépendant disposait, en effet, que le régime de la neutralité s'appliquerait au territoire de l'Etat, délimité en conséquence des conventions conclues avec la République Française, le Portugal et la Grande-Bretagne.

L'Etat Indépendant sera un jour annexé à la Bel-

gique, pays également neutre, mais dont la neutralité présente des caractères bien différents de ceux que nous venons d'étudier.

Quand, après la Révolution de 1830, cet Etat se détacha de la Hollande, les plénipotentiaires de l'Angleterre, de l'Autriche, de la France, de la Prusse, de la Russie, se réunirent à Londres et réglèrent la « question belge ». Ils posèrent les bases géographiques de la séparation entre la Hollande et la Belgique, reconnurent l'indépendance de cette dernière Puissance, mais en la soumettant à un régime spécial. Unie à la Hollande, elle avait pendant longtemps servi de barrière aux empiétements toujours à craindre de la France : il fallait lui permettre d'assumer ce rôle à elle seule. C'est spécialement dans ce but qu'on la déclara perpétuellement neutre.

Ainsi, nous voyons déjà que le point de départ de la neutralité de la Belgique, n'est plus du tout le même que celui de l'Etat Indépendant. Il s'agit ici d'une neutralité considérée comme nécessaire et obligatoire, il ne s'agit plus d'une neutralité purement facultative.

La situation de la Belgique fut établie par plusieurs conventions successives ; elles ne nous donnent d'ailleurs sur la neutralité que des renseignements peu nombreux. C'est dans le protocole du 27 janvier 1831, qu'il en est fait mention pour la première fois comme condition essentielle du nouvel Etat.

« La Belgique, dans ses limites telles qu'elles sont arrêtées et tracées, conformément aux bases posées dans les articles 1, 2 et 4 du présent protocole, formera un Etat perpétuellement neutre. Les cinq Puissances lui garantissent cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'intégrité de son territoire dans les limites mentionnées

ci-dessus. Par une juste réciprocité, la Belgique sera tenue d'observer cette neutralité envers tous les autres Etats, et de ne porter aucune atteinte à leur tranquillité intérieure ni extérieure. »

Dans le traité qui fut signé à Londres, le 15 novembre 1831, entre les plénipotentiaires des cinq grandes Puissances, d'une part, et le plénipotentiaire belge d'autre part, nous trouvons les clauses suivantes :

Art. 7. — « La Belgique, dans les limites indiquées aux articles 1, 2 et 4 formera un Etat indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette neutralité envers tous les autres Etats.

Art. 25. — « Les Cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie garantissent au roi des Belges l'exécution de tous les articles qui précèdent. »

Par ces textes, nous voyons qu'en ce qui concerne la garantie, une distinction fondamentale s'impose entre la situation du Congo et de la Belgique, puisqu'à Londres, les Puissances représentées ont pris non seulement l'engagement de respecter, mais encore de faire respecter la neutralité perpétuelle de la Belgique, et l'intégrité de son territoire.

En résumé, tandis que pour l'Etat Indépendant, il s'agit d'une neutralité permanente, mais facultative et non garantie, pour la Belgique, il s'agit d'une neutralité permanente, obligatoire et garantie.

Etant données ces différences, l'annexion peut présenter certaines difficultés provenant plus de la situation de la Belgique que de celle de l'Etat Indépendant, qui, s'y étant placé volontairement, peut y renoncer, dès que les circonstances le lui commanderont.

Et tout d'abord, la Belgique, a-t-on objecté, étant un pays neutre, ne doit-elle pas rester dans cet Etat de paix qu'on lui a assuré ? Peut-elle étendre son territoire, acquérir des colonies dont la possession l'entraînera sans doute un jour dans une guerre ?

Evidemment, par définition même, la Belgique, si elle entend conserver sa qualité de neutre, ne peut se livrer à aucun acte hostile. Mais la question, ainsi, est mal posée, et il faut se demander si il y a un obstacle à ce que cet Etat déclare la guerre. Evidemment non.

La Belgique est un Etat indépendant, souverain, possédant des intérêts nombreux qu'il a le devoir et le droit de défendre, même par la force des armes.

Cette théorie peut s'appuyer sur l'avis de plusieurs jurisconsultes.

« Nul motif juridique n'empêche l'Etat à neutralité permanente de déclarer et de faire la guerre ; en d'autres mots, de renoncer au principe de la neutralité et de chercher à se faire rendre justice par la force des armes (1). »

A son tour, Bluntschli déclare que le droit de faire la guerre « s'applique également aux Etats dont la neutralité est dite perpétuelle. Renoncer à son droit de faire la guerre, ce serait, pour un Etat, renoncer à sa virilité, à son droit de défendre et de faire respecter sa constitution les armes à la main (2). »

Enfin, Rivier écrit : « Sauf restrictions particulières ou implicites, les Etats à neutralité permanente ont, au même titre que les autres Etats souverains, le droit

(1) NYS. *Etudes de Droit international et de droit politique*, 2^e série, p. 137.

(2) BLUNTSCHLI. *Le Droit International codifié*, art. 743.

« de guerre, tant actif que passif. Il est vrai qu'une
« guerre offensive, entreprise par un Etat neutre, peut
« lui faire perdre le bénéfice de la neutralité ; il en su-
« bira les conséquences, qui seront peut-être funestes,
« même à son indépendance. (1) »

On a même été plus loin ; on a déclaré que le territoire belge, strictement délimité par un traité, ne pouvait être étendu, même par des moyens pacifiques.

Mais remarquons que le droit d'acquisition est, pour ainsi dire, une conséquence du droit de conservation reconnu formellement à la Belgique par l'article 10 du traité de 1831 qui stipule que cet Etat aura toujours le droit de se défendre contre toute agression étrangère.

De plus, si les Puissances ont posé des bases quant aux limites de la Belgique, c'était en vue de séparer le territoire hollandais du territoire belge, et nullement dans le but de lui interdire à l'avenir l'acquisition de colonies.

Enfin, en 1831, les Puissances prétendaient agir dans l'intérêt de la Belgique ; comme le dit le protocole du 28 janvier, elles n'avaient en vue que de garantir à la fois son bonheur et la sécurité due aux autres Etats. Etant donnés les progrès considérables industriels et commerciaux, accomplis par la Belgique, étant donnée sa population très dense, actuellement son intérêt est de s'annexer le Congo pour qui elle a fait de si nombreux sacrifices. Vouloir le lui interdire, ce serait l'étouffer et arrêter son développement. Le lui interdire, ce serait aussi donner aux différents protocoles de Londres une portée qu'ils n'ont pas.

Ainsi, aucun motif juridique ne s'oppose à l'annexion.

(1) RIVIER. *Droit des gens*, t. II, p. 211.

Elle est, de plus, nécessaire, car c'est le seul moyen radical de remédier aux abus commis par l'Administration congolaise, en la mettant sous le contrôle efficace d'un Parlement. Si les Puissances dans la campagne menée contre cet Etat, ont vraiment agi dans un but désintéressé, elles le prouveront, en ne l'empêchant pas.

Mais, quand elle aura lieu, y aura-t-il combinaison ou extinction des neutralités si différentes du Congo et de la Belgique ? Autrement dit, l'Etat du Congo conservera-t-il sa situation antérieure en ce qui concerne sa neutralité, ou participera-t-il aux bénéfices de la garantie des cinq grandes Puissances ?

Le Gouvernement belge, à plusieurs reprises, a prétendu qu'il en serait ainsi, et que, de plein droit, la neutralité de la Belgique, avec toutes ses conséquences, s'étendrait au Congo.

« L'annexion du Congo à un Etat européen quelconque, disait M. Bernaert, ne changerait rien à sa situation. A plus forte raison en serait-il ainsi en cas d'annexion à la Belgique, qui est elle-même un Etat neutre, et cela dans des conditions plus complètes que l'Etat du Congo.

La reprise éventuelle aurait donc pour effet d'améliorer les conditions de la neutralité actuelle du Congo, puisque pour le soustraire à la chance d'être enveloppé dans une guerre européenne, la garantie belge viendra se joindre pour lui à celle contenue dans les articles 11 et 12 de l'Acte de Berlin (1). »

Cinq années plus tard, en février 1895, le Gouvernement, devant la Chambre des Représentants, dévelop-

(1) Rapport déposé le 16 juillet 1890. *Moniteur belge*, p. 30.

pait à nouveau la même théorie, dans les termes suivants : « La reprise des possessions congolaises combine la neutralité belge avec la neutralité du Congo. Le passage des régions de l'Afrique centrale sous la souveraineté de la Belgique substitue une neutralité nécessaire à une neutralité volontaire, et, ainsi, fait échapper doublement ces territoires aux compétitions des grandes Puissances. Par contre-coup, la neutralité belge, sauvegardant en Afrique un grand intérêt général, acquiert, de ce chef, une importance nouvelle et une sanction de plus. »

Cette opinion ne nous satisfait pas, et nous ne pouvons admettre que, de plein droit, la neutralité de la Belgique s'étendra au territoire annexé.

Les Puissances ont pris certains engagements vis-à-vis de la Belgique, mais vis-à-vis d'elle seule ; leurs obligations ne vont pas au-delà, et notamment elles ne vont pas jusqu'à défendre et protéger les possessions que cet Etat pourrait acquérir par la suite. Pour que le territoire, annexé régulièrement par la Belgique, jouît d'une garantie identique à celle de ce pays, il faudrait qu'un nouvel engagement vînt, d'une manière précise et non équivoque, changer les dispositions des traités de Londres.

D'ailleurs, s'il en était ainsi, la situation du Congo serait bien bizarre : l'on verrait sa neutralité posée par les Puissances réunies à Berlin, assurée par les Etats garants de la neutralité belge.

Si, indépendamment de tout traité, de plein droit, le Congo ne peut profiter des avantages accordés à la Belgique, si la combinaison des deux neutralités n'est pas admissible, devons-nous conclure, comme on l'a,

en effet, soutenu (1), que l'annexion aura pour conséquence leur extinction.

Cette théorie nous semble fort rigoureuse. Ne doit-on pas admettre simplement, que, la Belgique d'une part, l'Etat Indépendant d'autre part, conserveront, en ce qui concerne la neutralité, leur situation respective, celle qu'ils ont actuellement.

Le fait de voir deux territoires, relevant d'une même souveraineté présenter une telle différence n'a rien d'anormal.

Le cas est même prévu par l'Acte Général de Berlin qui, dans son article 10, parle de « territoires ou parties de territoires », visant par là les possessions d'une Puissance dont une partie, située dans le bassin conventionnel, pourrait jouir de la neutralité, tandis que l'autre, débordant ce même bassin, serait soumise à un régime différent.

En cas d'annexion, si un traité entre les Puissances ne vient pas trancher la question, cette solution semble contenir la vérité. Elle n'est pas contraire aux actes que nous avons étudiés, ne présente pas les inconvénients de la théorie soutenue par le Gouvernement belge, et ne retire pas non plus à la Belgique et à l'Etat Indépendant les avantages qui leur furent accordés par la Conférence de Berlin et le Congrès de Londres.

(1) FAUCHILLE. Annexion du Congo à la Belgique et le Droit International. *Revue Générale de D. Int. P.*, 1895, p. 437.

TROISIÈME PARTIE

DE L'APPLICATION DU RÉGIME INTERNATIONAL ÉTABLI DANS LE BASSIN CONVENTIONNEL DU CONGO.

CHAPITRE PREMIER

DE LA SANCTION QUE POURRAIT ENTRAINER LA VIOLATION PAR UNE PUISSANCE DU RÉGIME INTERNATIONAL

Dans un débat qui s'est élevé, au sein de la Chambre des Communes, M. Samuel affirma « que l'Etat Indépendant du Congo a été créé du consentement des grandes Puissances, et qu'il a été attribué, non à un pays, mais à une personnalité, le Roi des Belges ».

Cette théorie, soutenue par une grande partie de la presse anglaise, aboutissait à cette conclusion, qu'en cas de violation par cet Etat, des engagements contractés, les Puissances pouvaient se constituer en Tribunal, le citer à leur barre et au besoin le supprimer.

Mais l'Etat Indépendant doit-il sa création à la Conférence de Berlin, et, en le soutenant, n'a-t-on pas commis l'étrange erreur de confondre la naissance et la reconnaissance d'un Etat ?

Un Etat, pouvons-nous dire, est une communauté

indépendante, souveraine, c'est-à-dire ayant le droit de commander et de ne pas être commandée. Pour qu'un Etat existe, il faut, sur une partie géographiquement déterminée de la terre, la réunion consciente et permanente d'individus, ayant la volonté collective de poursuivre certains buts communs. Dans les traités de droit public, nous trouverions de nombreuses définitions de l'Etat moderne ; contentons-nous de faire remarquer que les jurisconsultes les plus éminents sont d'accord pour admettre que le territoire, les sujets, et le droit de domination sont les caractéristiques d'un Etat. Si l'on trouve ces éléments réunis, on est en présence d'un Etat ; et soutenir qu'il est la création du Droit International, est aussi faux que de prétendre, par exemple, qu'une personne privée, envisagée au point de vue juridique, est une création du droit privé.

Un Etat peut exister, indépendamment de sa reconnaissance, comme un individu existe indépendamment de l'inscription de sa naissance sur les registres de l'Etat-Civil. La reconnaissance d'un Etat est un acte constatant simplement un fait accompli.

« L'existence d'un Etat, dit M. Rivier, est indépendante de sa reconnaissance par les autres Etats. La reconnaissance implique un engagement formel de respecter dans la personne nouvelle du droit des gens les droits et les attributions de la souveraineté. Ces droits et ces attributions lui appartiennent indépendamment de la reconnaissance, mais ce n'est qu'après avoir été reconnue qu'elle en aura l'exercice assuré. Des relations politiques régulières n'existent qu'entre Etats qui se reconnaissent régulièrement (1). »

(1) Rivier. *Principes du droit des gens*.

« L'existence même d'un Etat, sa souveraineté, son indépendance, sa liberté ne dépendent point du bon plaisir des autres Etats, ni, partant, de son admission dans la Société Internationale (1). »

On peut même ajouter que, loin d'être le résultat d'une reconnaissance internationale, un Etat est le fondement même de cette reconnaissance ; et, comme l'écrit un éminent jurisconsulte, M. Laband, le droit international en suppose l'existence.

Nous trouvons dans l'histoire un exemple typique d'un Etat existant de fait et de droit, et n'ayant pas encore fait l'objet d'une reconnaissance. C'est celui des Etats-Unis de l'Amérique.

A la date du 4 juillet 1776, les représentants des Etats-Unis, réunis en un Congrès, déclaraient solennellement que les colonies étaient et de droit devaient être des Etats libres et indépendants, ne relevant plus de la couronne d'Angleterre ; qu'elles avaient les droits appartenant aux Etats souverains ; qu'elles étaient autorisées à faire tous les actes de politique extérieure qui leur conviendraient, notamment à faire la guerre, à conclure des traités et à former des alliances.

Le 6 février 1778, deux traités intervenaient entre le Roi de France et les treize Etats-Unis de l'Amérique du Nord ; l'un était un traité de commerce, l'autre un traité d'alliance qui stipulait que l'objet essentiel et direct de l'alliance était de maintenir de manière effective la souveraineté des Etats-Unis. Les Etats-Unis signèrent également d'autres traités : en 1782 avec les Provinces-Unies ; en 1783 avec la Suède.

1) Nys. *L'Etat Indépendant du Congo et le Droit international*, p. 14.

Ce n'est pourtant que le 3 septembre 1783 que fut conclu avec l'Angleterre un traité de paix définitif, par lequel Georges III reconnaissait que les Etats-Unis d'Amérique étaient des Etats libres, souverains et indépendants.

Mais toujours les Etats-Unis ont fait remonter leur existence au Congrès Général de 1776, et ils n'ont pas manqué de la proclamer en toutes occasions.

A la Conférence de Berlin, à propos des occupations nouvelles sur les côtes du Continent Africain, il fut admis que, si la notification diplomatique ne provoquait aucune réclamation, elle ne devait pas être nécessairement suivie d'une reconnaissance, soit immédiate, soit ultérieure, et le motif d'une telle stipulation nous est donné par M. Engelhardt.

« Le premier plénipotentiaire des Etats-Unis insista particulièrement sur cette restriction, qui avait pour son gouvernement la portée d'un principe capital. On sait, en effet, que, par un arrêt de 1808, la Cour Suprême de l'Union fédérale a décidé que la souveraineté de cette Union existait depuis le 4 juillet 1776, jour où les Etats qui la composaient sont déclarés libres, et qu'elle était absolument indépendante de la reconnaissance du roi d'Angleterre stipulée par le traité de paix de 1783 (1). »

En ce qui concerne plus spécialement notre sujet, on peut affirmer que, bien avant la Conférence de Berlin, l'on trouvait les éléments constitutifs d'un Etat dans cet organisme alors appelé l'Association Interna-

(1) *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XVIII, p. 435.

tionale du Congo. A la suite d'expéditions nombreuses et hardies tentées dans toutes les directions, un territoire avait été constitué, sur lequel vivaient des indigènes soumis à des chefs indigènes ; sur ces territoires flottait déjà le drapeau bleu orné de l'étoile d'or ; une force armée, une police étaient organisées, partout enfin s'accusaient des rudiments d'organisation.

Mais, sur ces territoires acquis par Stanley grâce à de nombreux traités, une société pourrait-elle exercer la souveraineté et acquérir des droits régaliens en vue de créer une colonie ou de fonder un Etat ?

Telle est la question qui se posa à cette époque.

Pendant très longtemps il était admis en principe que seuls les Etats étaient aptes à faire une acquisition territoriale, et que, par suite, un Etat seul pouvait acquérir un territoire qui, selon le droit des gens, est sans maître, même s'il est habité par des peuples non civilisés.

Cette théorie était principalement adoptée en Angleterre, où l'on appliquait une loi datant de Georges III, qui la pose dans les termes suivants : « That the sovereignty of the Crown over the possessions acquired by the East India Company is indoubted (1). »

A l'heure présente, il est considéré comme admissible que des particuliers ou des sociétés puissent acquérir un territoire, et il importe peu, dit à ce propos M. Von Stengel, « que ce territoire soit cédé par ses acquéreurs à leur patrie, pour qu'elle y fonde une colonie, ou que

(1) CREARY. *The Impérial ad Colonial constitutions*, 1872, p. 62 et suiv.
CALVO. *Le Droit Constitutionnel*, p. 145.

les acquéreurs y créent un Etat indépendant ; c'est une affaire personnelle (1) ».

En tous cas, nous trouvons des exemples de Sociétés ayant eu des droits de souveraineté. C'est ainsi que les sultans de Bennai et de Sala cédèrent, en 1878, tous leurs droits sur un territoire considérable de Bornéo à une société anglaise ; et le Gouvernement anglais ne songea pas à en contester l'acquisition.

Sir Henri James disait à la séance de la Chambre des communes, le 17 mars 1882 :

« Ces droits ont été cédés à la société et sont devenus valablement sa propriété. »

De son côté, le Gouvernement allemand n'a pas hésité à reconnaître la validité des traités relatifs à la cession des droits de souveraineté conclus en 1885 et 1886 par Karl Peters et par une Société allemande de colonisation avec différents sultans et chefs de l'Afrique Orientale.

Il n'y a donc aucune raison pour contester la validité des droits de souveraineté acquis par l'Association Internationale du Congo en Afrique.

Une autre question s'est posée à propos de cette cession de droits : celle de savoir si, faite par des non civilisés, elle conférait la souveraineté.

Des consultations furent demandées à Sir Travers Twiss et à Egide Arntz, à ce sujet, qui y répondirent affirmativement, et voici ce qu'en dit M. Jéze : « L'objet de l'acquisition, ce n'est pas la souveraineté, telle qu'elle est actuellement exercée par l'Etat barbare,

(1) CARL VON STENGEL. L'Etat du Congo et les conventions, articles parus dans l'*Indépendance belge*, 20 janvier 1905.

mais la souveraineté telle qu'elle pourrait être exercée par un Etat quelconque. En droit privé, l'acheteur d'un fonds ne succède pas seulement aux droits qu'exerçait le vendeur, mais bien aussi à tous ceux qu'il aurait pu exercer; et cela est encore vrai en droit international public. Prétendre le contraire, c'est confondre l'exercice d'un droit et l'exercice possible de ce droit. Au surplus, ne pourrait-on pas soutenir, avec quelque apparence de raison, que l'Etat cessionnaire acquiert du souverain barbare plus de droits qu'il n'en exercera effectivement. La souveraineté, telle que la comprennent les peuplades primitives, n'a-t-elle pas le maximum d'attributs, puisqu'elle comprend, le plus souvent, droit de vie et de mort sur les sujets, droit de propriété sur tous les biens. »

D'ailleurs, pendant que l'on discutait la question à propos de l'Association Internationale, un fait antérieur à la Conférence de Berlin, venait donner un appui considérable à cette Association et attester sa qualité de Puissance souveraine.

Dans son message annuel au Congrès, le Président des Etats-Unis, en 1884, souleva la question des relations qui devaient dès lors s'établir entre la République américaine et les habitants du bassin du Congo en Afrique.

M. Frelinghuysen, secrétaire du département d'Etat, convaincu qu'aucun principe de droit International, ne s'opposait à ce qu'une association philanthropique créât un Etat, était partisan de la reconnaissance du drapeau de l'Association.

De son côté, M. Morgan dans un rapport fait le 26 mars

1884, au Sénat, après avoir rappelé les nombreuses conventions conclues par les agents de l'Association et les chefs indigènes, exposait la situation de la manière suivante : « Si les gouvernements locaux avaient qualité pour faire la cession qu'ils faisaient, la puissance souveraine qu'ils ont conférée à l'Association Internationale peut obtenir la reconnaissance de la part d'autres nations, précisément parce que cette association prouve son existence comme un gouvernement de droit. » « Si, ajoutait-il, il subsiste quelque doute concernant la souveraineté ou le territoire ou les sujets, l'entente entre les tribus indigènes qui concluent des traités avec l'Association offre une garantie suffisante aux autres peuples, pour qu'ils reconnaissent l'Association comme un Gouvernement de fait. »

Ainsi donc, bien avant la Conférence de Berlin, le Comité des Affaires étrangères déclarait que l'Association Internationale était, en droit ou en fait, un gouvernement, et qualifiée pour réclamer la reconnaissance internationale.

Devant l'attitude prise par les Etats-Unis, nous pouvons rappeler les paroles de M. Nys : « Il est permis de l'affirmer ; déjà, à ce moment, une personne juridique existait, qui pouvait réclamer les droits principaux d'un Etat, et qui se trouvait à même d'en accomplir les devoirs (1). » D'ailleurs la solution intervint bientôt.

Le 10 avril 1884, le Sénat américain invitait le Président des Etats-Unis à reconnaître l'Association « comme pouvoir gouvernant le Congo ».

(1) Nys. *L'Etat Indépendant du Congo et le Droit International*, p. 30.

Cette reconnaissance devait avoir lieu quelques jours plus tard : le 22 avril 1884, étaient échangées des déclarations entre M. Sanford, dûment autorisé par l'Association internationale et M. Frelinghuysen, secrétaire d'Etat, où ce dernier proclamait la sympathie et l'approbation qu'inspirait aux Etats-Unis le but humain et généreux de l'Association Internationale du Congo, gérant les intérêts des Etats libres, et où il donnait l'ordre aux fonctionnaires des Etats-Unis, tant sur mer que sur terre, de reconnaître le drapeau de l'Association Internationale à l'égal de celui d'un gouvernement ami.

Et voici maintenant comment s'exprimait plus tard à la Conférence de Berlin M. Kasson, plénipotentiaire des Etats-Unis, sur la reconnaissance accordée par son gouvernement à l'Association Internationale du Congo.

« Le Président des Etats-Unis, dûment informé de l'organisation de cette société, et connaissant ses droits pacifiquement acquis, les moyens dont elle dispose pour protéger les personnes et la propriété, et ses desseins équitables à l'égard des nations étrangères, a reconnu le gouvernement établi par elle et le pavillon qu'elle a adopté.

Ses droits reposaient sur le consentement même des indigènes dans un pays actuellement occupé par elle, et dont les routes commerciales et les voies de communication étaient placées sous son contrôle et sous l'autorité de son administration. Il a pensé qu'en reconnaissant le seul pavillon représentant une domination dans ces parages, il a agi dans l'intérêt commun des nations civilisées. »

Ce ne sont pas là les seuls documents qui vont nous permettre de combattre la thèse qui soutient que l'Etat

Indépendant du Congo est la création de la Conférence de Berlin.

Nous en trouvons d'autres, antérieurs à la réunion de la Conférence, qui prouvent bien que l'Association agissait comme personne du droit des gens.

A la date du 23-24 avril 1884, un échange de lettres eut lieu entre le colonel Strauch et M. Jules Ferry, en vertu desquelles l'Association accordait un droit de préférence à la France, tandis que le Gouvernement Français, préférant l'avoir comme voisine au Congo au lieu de tout autre Puissance, se hâtait de lui reconnaître des droits, et s'engageait à respecter les stations fondées par elle et les territoires lui appartenant.

Enfin, le 8 novembre 1884, une convention intervenait entre l'empire d'Allemagne et l'Association. Dans ce traité, à côté d'obligations auxquelles s'engage l'Association Internationale vis-à-vis de l'Allemagne, celle-ci reconnaît, dans l'article 5 « le pavillon de l'Association — drapeau bleu à étoile d'or au centre — comme celui d'un Etat ami ».

Comme le dit M. Nys, quand il combat les faibles raisons sur lesquelles s'appuie la thèse anglaise : « Faut-il insister sur les dates mêmes ? On peut l'affirmer : au moment où le gouvernement des Etats-Unis prenait la résolution de reconnaître l'Association, il n'était point question même de la réunion de la Conférence Internationale qui s'occuperait des questions d'Afrique ; d'autre part, quand l'Empire d'Allemagne concluait la convention du 8 novembre 1884, la Conférence de Berlin n'était pas encore réunie, et cependant l'Empire « reconnaissait » le pavillon de l'Association comme celui d'un « Etat » ami. Est-ce concluant ? »

Il est évident qu'on ne peut pas désirer une preuve plus formelle de la préexistence de l'Etat à la Conférence de Berlin, qui ne s'ouvrit que le 15 novembre. Tandis que celle-ci poursuivait ses délibérations, les divers gouvernements reconnaissaient l'Association Internationale du Congo.

Le 16 décembre 1884, elle échangeait des déclarations et concluait avec la Grande-Bretagne une convention qui commençait en ces termes :

« Attendu que le Gouvernement de Sa Majesté Britannique a reconnu le pavillon de l'Association Internationale du Congo. »

Cette convention était bientôt suivie d'une autre, conclue le 19 décembre 1884 avec l'Italie et dans laquelle cette puissance reconnaissait le drapeau bleu, « comme celui d'un gouvernement ami ».

L'Association était reconnue tour à tour :

Le 24 décembre 1884, par l'Autriche-Hongrie ;

Le 27 décembre 1884, par les Pays-Bas ;

Le 7 janvier 1885, par l'Espagne ;

Le 5 février 1885, par la France ;

Egalement le 5 février, par la Russie ;

Le 10 février 1885, par la Suède et la Norvège ;

Le 14 février 1885, par le Portugal ;

Le 23 février 1885, par le Danemark.

Tous ces traités furent passés avant la signature de l'Acte Général de Berlin, et à la séance du 23 février 1885, le Président, avant d'aborder l'ordre du jour, fit part d'une lettre adressée à S. A. S. le Prince de Bismarck, par le Président de l'Association Internationale du Congo, qui était ainsi conçue :

« Prince .

L'Association Internationale du Congo a successivement conclu avec les Puissances représentées à la Conférence de Berlin (moins une), des traités, qui, parmi leurs clauses, contiennent une disposition reconnaissant son pavillon comme celui d'un Etat ou d'un Gouvernement ami. »

Et M. Busch faisait suivre cette communication des paroles suivantes :

« Messieurs, je crois être l'interprète du sentiment unanime de la Conférence en saluant comme un événement heureux la communication qui nous est faite et qui constate la reconnaissance à peu près unanime de l'Association Internationale. »

Comment ne pas admettre que l'Etat Indépendant n'est pas l'œuvre de la Conférence, quand les protocoles le constatent et l'attestent. Enfin, une dernière preuve de ce que nous affirmons, c'est que l'Association Internationale a agi comme Puissance, lors de son adhésion à la Conférence de Berlin (1).

« La première adhésion, dit à ce propos M. Nys (2), fut celle de l'Association Internationale ; elle eut lieu immédiatement après que la formalité de la signature des instruments fut accomplie ; l'Association agit « comme Puissance » ; elle fut accueillie « comme Puissance » ; et c'est alors que le Prince de Bismarck saluant avec satisfaction cette démarche déclarait que « le nouvel Etat du Congo était appelé à devenir un des principaux gardiens de l'œuvre que la Conférence avait en vue. »

(1) 26 février 1885. Conférence de Berlin. Protocole, n° 10.

(2) *Ouv. cit.*, p. 61.

Nous croyons avoir suffisamment prouvé que l'Etat Indépendant du Congo n'a pas été créé par la Conférence de Berlin.

Par conséquent, il se trouve, à l'égard des clauses qui y sont contenues, dans la même situation que tout autre Etat signataire ou adhérent à l'Acte Général en vertu de l'article 37.

Ces obligations, nous le savons, sont au nombre de trois : la liberté commerciale, l'abstention de tout monopole, la protection des indigènes. On a soutenu, il est vrai, qu'il s'agissait là, non de simples obligations internationales, mais de conditions. Souvent, dans l'histoire, des conditions furent imposées à certains Etats. C'est ainsi que le traité de Berlin de 1878 fit, de l'égalité des droits de tous les citoyens, la condition de la reconnaissance de la Roumanie, de la Serbie, de la Bulgarie et du Monténégro. Mais, même dans ce cas, de savants jurisconsultes ont soutenu que l'inexécution des prescriptions imposées ne devait pas avoir pour sanction le retrait de la reconnaissance. M. Nys, en se basant sur les discussions qui se poursuivirent au sein de ce Congrès, le proclame, et M. Piedelièvre semble partager cette opinion en s'exprimant de la manière suivante :

« Le traité de Berlin, en faisant du respect et de l'égalité des droits de tous les citoyens pour la Roumanie, la Serbie, le Monténégro, la condition de leur reconnaissance, nous paraît leur avoir moins imposé que recommandé l'observation d'un principe admis par la généralité des peuples civilisés ; en tous cas, les Puissances signataires nous semblent avoir subordonné à l'adoption de ce principe leur intervention, au cas

où il s'agirait de défendre l'indépendance des nouveaux Etats contre les entreprises et les dangers qui les menacent (1). »

En ce qui concerne les Etats ayant des possessions dans le bassin du Congo, c'est-à-dire l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal, on ne peut dire qu'ils sont soumis à certaines conditions, puisque, même avant la Conférence de Berlin, ils exerçaient sur ces territoires des droits de souveraineté complète et entière.

Pour l'Etat Indépendant, la situation est identiquement la même. On ne peut soutenir qu'il a été reconnu sous certaines conditions. Aussi même en cas de violation des prescriptions de l'Acte Général, la sanction ne peut être, en aucune manière, le retrait d'une reconnaissance qui s'est produite antérieurement à la conclusion de cet Acte. Comme le voudrait cependant la thèse anglaise, les Puissances ne pourront se réunir pour juger, punir et, au besoin, supprimer cet Etat. Un Congrès, sans doute, peut être à nouveau convoqué, il peut ordonner la révision des clauses de l'Acte Général ; mais l'Etat y participera, non comme un accusé appelé devant ses juges, mais comme un Etat souverain vis-à-vis d'autres Etats (2).

(1) Piedelièvre. *Précis de droit International public ou droit des gens*, t. I, p. 99.

(2) Pour ce chapitre Cf. Nys. *L'Etat Indépendant du Congo et l'Acte Général de Berlin*.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION FONCIÈRE AU CONGO FRANÇAIS

Avant les attaques dirigées contre l'Etat Indépendant du Congo, l'Angleterre avait déjà prétendu que l'organisation foncière au Congo Français violait certaines stipulations de l'Acte de Berlin.

Cette organisation est contenue toute entière dans les décrets du 8 février 1890 et du 28 mars 1899. Le premier est intitulé :

Décret portant fixation et organisation du domaine public et des servitudes d'utilité publique au Congo Français.

Il détermine les biens qui tombent dans le domaine public et on peut dire qu'il n'est qu'un développement de l'article 538 du Code civil, avec renvoi à cet article

Article premier. — « Font partie du domaine public au Congo :

« a) Le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées, ainsi qu'une zone de 100 mètres mesurée à partir de cette limite.

« b) Les cours d'eau navigables et flottables... etc.

« k) Et généralement les biens de toute nature que le

Code civil et les lois françaises déclarent non susceptibles de propriété privée. »

A côté des biens du domaine public, qui sont inaliénables et imprescriptibles, un Etat peut aussi avoir un domaine privé, sur lequel il a un droit de propriété absolument semblable à celui exercé par des particuliers sur leurs propres biens.

D'après les articles 539 et 713 du Code civil, rentrent dans le domaine de l'Etat les biens qu'on appelle vacants et sans maîtres. Cette règle a été appliquée au Congo français par le décret du 28 mars 1899.

« Article premier. — Les terres vacantes et sans maîtres dans le Congo français font partie du domaine de l'Etat: »

Ce même décret déclare également dans son article 4 que les terres domaniales au Congo français peuvent être aliénées :

1° Par adjudication publique.

2° De gré à gré, par lots de moins de 1.000 hectares, à titre gratuit ou à titre onéreux, suivant les conditions résultant de règlements arrêtés par le Commissaire Général du Gouvernement en Conseil d'administration et approuvés par le Ministre des Colonies.

3° A titre gratuit, au profit de l'exploitant d'une concession de jouissance temporaire, en ce qui concerne les parcelles qu'il aura mises en valeur, dans les conditions spécifiées par l'acte de concession.

Ce même décret déclare enfin que la jouissance temporaire d'une terre domaniale peut être donnée :

1° Lorsque la superficie de la concession ne dépasse pas 10.000 hectares, par le Commissaire Général du Gouvernement, en Conseil d'administration, suivant

les conditions d'un règlement général approuvé par le Ministre des Colonies, après avis de la Commission des concessions coloniales instituée par le décret du 16 juillet 1898 ;

2° Lorsque la superficie dépasse 10.000 hectares, par un décret avec un cahier des charges sur le rapport du Ministre des Colonies, après avis de la Commission des concessions coloniales. En vertu de ce décret, organisant des concessions sur les biens vacants et sans maître, quarante sociétés se fondèrent bientôt au Congo, occupant les dix-neuf vingtièmes des territoires de notre colonie.

Les raisons que l'on peut donner en faveur de cette organisation foncière, c'est que les grandes concessions permettent une exploitation régulière et méthodique des produits qui, autrement, cueillis, raflés par les indigènes insoucians des richesses futures, ne tarderaient pas à disparaître. Comme l'a dit M. Etienne : « Livré à lui-même, l'indigène détruit et ne se préoccupe pas de demander à la terre ce qu'il lui a ravi (1). »

Chaque concession est délivrée par un décret divisé en quatre titres.

Titre I : objet de la concession ;

Titre II : constitution d'une Société pour l'exploitation de la concession : charges financières, mise en valeur, servitudes.

Titre IV : obligations d'ordre général imposées au concessionnaire, clauses diverses, relatives notamment au rachat et à la déchéance de la concession.

(1) ETIENNE. Congo et Acte de Berlin. *Revue politique et parlementaire*.

Ce décret est accompagné d'un cahier des charges général à toutes les concessions qui, dans son article premier, déclare que la concession a pour but « l'exploitation agricole, forestière et industrielle des terres domaniales situées dans le territoire défini par le décret de concession ».

On peut résumer de la manière suivante le contrat passé entre l'Etat et le propriétaire.

En vertu du décret, le concessionnaire est autorisé à s'établir dans les territoires qui lui sont assignés pendant une période de trente ans et sous les conditions indiquées au décret et au cahier des charges.

Il a le droit d'y exercer tout droit de jouissance et d'exploitation sous la réserve :

1° Des droits résultant pour les tiers et des obligations résultant pour les concessionnaires des stipulations des Actes Généraux de Berlin et de Bruxelles ;

2° Des droits acquis par des tiers au jour de la promulgation du décret ;

3° Des droits des indigènes tels qu'ils sont définis par l'article 10 du décret.

Cet article 10 contient des stipulations très libérales et capables de protéger efficacement les propriétés des indigènes.

Art. 10. — « La société concessionnaire ne pourra exercer les droits de jouissance et d'exploitation qui lui sont accordés par l'article premier ci-dessus, que hors les villages occupés par des indigènes et des terrains de cultures, de pâturages ou forestiers qui leur sont réservés. Le périmètre de ces terrains, s'il s'agit d'indigènes à habitat fixe, ou les périmètres successifs à occuper ou réserver, s'il s'agit d'indigènes à habitat

variable, seront fixés par des arrêtés du Gouverneur de la Colonie, qui déterminera également les terrains sur lesquels les indigènes conserveront les droits de chasse et de pêche. »

Précaution utile et propre à protéger les indigènes malgré eux, cet article déclare également que les terrains ainsi réservés, ils ne pourront les céder soit au concessionnaire, soit à des tiers, qu'avec l'autorisation du Gouverneur de la Colonie.

Enfin, ce même article, qui n'est en somme qu'une application de certaines stipulations de l'Acte de Berlin, sur la protection due aux indigènes, déclare, dans son avant-dernier alinéa, que les mœurs, coutumes, religion et organisation des populations indigènes devront être rigoureusement respectées et que les agents du concessionnaire doivent signaler à l'Administration les actes contraires à l'humanité dont ils seraient témoins.

Le concessionnaire est, en outre, soumis à de nombreuses obligations :

C'est ainsi qu'il doit tout d'abord verser un cautionnement, payer une redevance fixe annuelle et, de plus, 15 0/0 des bénéfices doivent être versés au budget local.

Il doit subir un assez grand nombre de servitudes.

Enfin, il doit mettre en valeur les terres concédées. Voici, à ce propos, comment s'expliquent les articles 6 et 7 du cahier des charges :

Art. 6. — Le concessionnaire sera tenu de planter et de maintenir jusqu'à la fin de la concession, en remplaçant ceux qui viendraient à disparaître, pour une cause quelconque, au moins cent cinquante nouveaux

pieds de caoutchouc par tonne de caoutchouc produite par la concession. La justification de cette obligation sera faite contradictoirement aux époques choisies par le Gouverneur et dans les formes qu'il aura arrêtées.

Art. 7. — Le concessionnaire sera tenu de mettre les terres concédées en exploitation progressive, soit par aménagement, soit par culture. Il devra, à cet effet, installer et maintenir ensuite en service, sauf à les déplacer s'il y a lieu, des factoreries habitées chacune par un ou plusieurs agents européens et convenablement espacées sur des territoires de plus en plus étendus.

Telles sont les principales charges auxquelles est soumise la société concessionnaire; mais, par contre, elle aura un droit important, qui résulte de l'article 7 des décrets de concession; en effet, au bout de trente ans, la terre mise en valeur par ses soins deviendra sa pleine et entière propriété, avec cette restriction, toutefois, que la Société ne pourra la vendre ou l'affermier qu'à des personnes agréées par le Gouverneur.

Et l'article 8 nous fait savoir que doivent être considérées comme « mises en valeur » :

1° Les terres occupées sur au moins un dixième de leur surface par des constructions ;

2° Les terres plantées sur le vingtième au moins de leur surface en cultures riches, telles que cacao, café, caoutchouc, vanille, indigo, tabac, etc. ;

3° Les terres cultivées sur le dixième au moins de leur surface en culture vivrière, telles que riz, etc. ;

4° Les pâturages, sur lesquels seront entretenus, au moins pendant cinq ans, des bestiaux à l'élève et à l'en-

grais, à raison de deux têtes de gros bétail et de quatre têtes de petit bétail par 10 hectares ;

5° Les parties de forêts d'une superficie d'au moins 100 hectares d'un seul tenant, dans lesquelles le caoutchouc aura été récolté régulièrement pendant au moins cinq ans, à raison de vingt pieds au moins d'arbres ou de lianes par hectare ; étant entendu que, même après l'attribution de la propriété au concessionnaire, le nombre minimum de vingt pieds sera maintenu par la conservation des arbres ou des lianes existants ou par leur remplacement en jeunes plants, sous peine de retour à l'Etat de ladite propriété.

CHAPITRE III

ORGANISATION FONCIÈRE DANS L'ÉTAT INDÉPENDANT DU CONGO

Cette organisation foncière que nous venons de voir fonctionner au Congo Français, c'est-à-dire l'Etat propriétaire des biens vacants et sans maîtres, et le régime des concessions, nous la retrouvons dans l'Etat Indépendant du Congo. Le premier acte administratif réglant cette matière est une ordonnance de l'Administrateur Général du Congo, sir F. de Winton datée du 1^{er} juillet 1885 ; elle réserve les droits acquis par les indigènes et les non indigènes, et pose en principe l'appropriation des terres vacantes par l'Etat.

« Un décret du Souverain — dit cette ordonnance — invitera incessamment tous les non indigènes qui possèdent actuellement à un titre quelconque, des terres situées dans le territoire de l'Etat Indépendant du Congo, à faire une déclaration officielle indiquant ces terres et à soumettre à l'examen et à l'approbation du gouvernement les contrats et les titres en vertu desquels ils les occupent. Le décret a pour but d'assurer dans les formes qui seront prescrites, la reconnaissance des droits acquis et de permettre l'organisation régulière

dans un avenir prochain de la propriété foncière dans ledit Etat.

« En attendant, pour éviter des contestations et des abus, l'administrateur général, autorisé à cet effet par le Souverain, arrête les dispositions suivantes :

Art. 1^{er}. — « A partir de la publication de la présente déclaration, aucun contrat ni convention passé avec des indigènes pour l'occupation, à un titre quelconque, de parties du sol ne sera reconnu par le Gouvernement et ne sera protégé par lui, à moins que le contrat ou la convention ne soit fait à l'intervention de l'officier public commis par l'administrateur général et d'après les règles que ce dernier tracera dans chaque cas particulier.

Art. 2. — « Nul n'a le droit d'occuper sans titre des terres vacantes ni de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent ; les terres vacantes doivent être considérées comme appartenant à l'Etat. »

Cette ordonnance classe donc les terres en trois catégories : celles possédées le 1^{er} juillet 1875 par les non indigènes ; celles occupées à la même date par les indigènes qui sont respectées et soumises dans l'avenir à une garantie publique de protection ; enfin celles appartenant à l'Etat.

Le décret annoncé par l'ordonnance comme devant régler les droits de propriété des non indigènes, parut le 22 août 1885. Il soumet cette catégorie de propriétaires à la formalité de l'enregistrement.

Un décret du 17 septembre 1886 formule d'une manière générale le principe fondamental du régime foncier.

Il déclare dans son article premier que les droits

existant ou qui seront acquis dans l'avenir sur des terres situées dans l'Etat du Congo, doivent pour être légalement reconnus, être enregistrés par le conservateur des titres fonciers.

Quant aux formalités de l'acquisition ou de la transmission de la propriété des terres, afin de les entourer de toutes les garanties possibles, le gouvernement a introduit dès 1885 le système cadastral connu sous le nom d'Act Torrens.

Dans son article 2, ce même décret déclare que les terres occupées par les indigènes restent régies par les coutumes et usages locaux, et il interdit tous actes ou conventions qui tendraient à les expulser de leurs territoires.

Les contrats passés avec eux pour l'acquisition ou la location de parties du sol ne sont reconnus par l'Etat et ne donnent lieu à l'enregistrement qu'après avoir été approuvés par l'Administrateur Général.

Enfin, dans l'article 3, le décret stipule que les terres vacantes et les autres terres appartenant à l'Etat « que le Gouvernement jugera convenable d'aliéner ou de donner en location, seront vendues ou louées par les soins du Conservateur des titres fonciers, conformément aux dispositions qui seront arrêtées par l'Administrateur Général du Département des Finances. »

Pour étudier l'usage qu'a fait l'Etat de ses droits souverains sur son domaine, nous devons distinguer plusieurs catégories de biens fonciers (1).

I. *Le Domaine Public.* — L'Etat détermine les biens

(1) Pour l'organisation foncière de l'Etat Indépendant du Congo. Cf. DESCAMPS : *L'Afrique nouvelle*, p. 391 et suiv.

qui tombent dans son domaine public. Les dispositions édictées par la législation de l'Etat Indépendant du Congo ne sont pas très explicites : l'article 7 du décret du 9 août ne vise que les fleuves, les rivières, les cours d'eau navigables ou flottables, ainsi que la partie de leurs bords sur une profondeur de dix mètres.

Il est évident à ce point de vue que le décret du 9 janvier 1899, réglant la même matière au Congo français est beaucoup plus développé.

II. *Les concessions de terre en pleine propriété.* — Les demandes, soit d'achat, soit de location de terrains appartenant à l'Etat, ou celles tendant à obtenir l'affermage ou l'exploitation des produits du domaine sont faites à une Commission composée d'au moins cinq membres chargée de les examiner. Cette Commission a été instituée par le décret du 2 février 1898.

Elle est chargée de voir :

1° Si les renseignements donnés par les particuliers signataires des requêtes sont suffisants pour permettre de prendre une décision ;

2° Si le demandeur a satisfait à toutes les formalités exigées par les dispositions légales sur la matière ;

3° Si les terrains demandés en vente ou en location sont disponibles ; s'il n'existe sur ces terrains aucun droit d'exploitation au profit de tiers, s'ils ne doivent pas être réservés, soit pour des besoins d'utilité publique, soit en vue de permettre le développement des cultures indigènes ;

4° Les conditions auxquelles il peut être donné suite, le cas échéant, aux différentes requêtes et les garanties qu'il convient d'exiger pour assurer la mise en valeur des terrains demandés ;

5° Si les Sociétés à responsabilité limitée constituées ou à constituer pour la mise en valeur des terrains demandés, répondent aux conditions exigées par le Gouvernement.

III. *Les abandons de jouissance.* — A côté du système des concessions de terres en pleine propriété, il nous faut aussi signaler le système des abandons de jouissance établi par l'Etat Indépendant du Congo en ce qui concerne l'exploitation du caoutchouc dans certaines zones de son domaine.

Le décret du 30 octobre 1892 qui organise ce système détermine également dans ses articles 2 et 3, les zones de territoires qui ne peuvent être soumises à ce régime spécial.

IV. *Les locations.* — Signalons aussi que l'Etat donne des terres à bail, pour un terme qui varie selon l'usage qu'on en veut faire : il est de trois, six, neuf ans, quand il s'agit de terrains destinés à un usage commercial, et de vingt à cinquante ans quand il s'agit d'exploitation agricole.

V. *Domaine privé.* — Un décret du Roi Souverain en date du 5 décembre 1892 dispose que les terres domaniales désignées à l'article 2 du décret du 30 octobre 1892 forment le domaine privé de l'Etat. Les revenus nets de ce domaine sont affectés au paiement des dépenses publiques. L'administration des biens de ce domaine est placée dans les attributions du Secrétaire d'Etat de l'Intérieur, qui doit prendre toutes les mesures qu'il juge utiles ou nécessaires pour la mise en exploitation de ce domaine privé.

Les terres vacantes, en très grande quantité dans ces pays où l'appropriation du sol est très restreinte et

où d'immenses étendues ne sont pas même occupées font partie de ce domaine privé.

L'Etat l'exploite de deux manières ; soit par voie de régie directe, c'est-à-dire par les agents du service de l'intendance, soit autrement.

On a organisé notamment le régime des concessions que nous avons déjà vu fonctionner au Congo Français. L'Etat cède à titre onéreux à des compagnies commerciales le droit exclusif de recueillir certains produits de son domaine et se réserve une part dans les bénéfices qui est représentée par des actions de ces sociétés. Mais tandis que dans notre colonie du Congo, les actes de concessions sont entourés de précautions minutieuses, que les indigènes sont efficacement protégés contre les sociétés, dont les droits sont limités par les décrets et le cahier des charges, dans l'Etat Indépendant du Congo nous ne trouvons aucune règle fixant les obligations et les avantages accordés aux concessionnaires. On en a fait un juste grief au Gouvernement.

« L'Etat du Congo est resté fidèle en cette matière à sa politique de silence et de secret. Les actes de concession n'ont pas été publiés. La nature, l'étendue, et même la durée des droits concédés, les conditions et les charges des concessions sont aujourd'hui encore complètement inconnus. Il est à craindre que la Belgique n'éprouve quelques surprises désagréables le jour où ces actes seront rendus publics.

« Au Congo français une politique différente a été suivie (1). »

(1) CATTIER. *Etude sur la situation de l'Etat Indépendant du Congo*, p. 199.

Les droits des Sociétés concessionnaires, n'étant pas fixés d'une manière certaine, ils sont très étendus ; non seulement elles exploitent le domaine cédé, mais de plus, l'Etat leur a délégué le droit de lever l'impôt et celui de l'exiger des indigènes par la contrainte, ce qui a été la source de nombreux abus. (Décret du 18 novembre 1903).

Les principales sociétés concessionnaires sont les suivantes :

La Société Anversoise du Commerce au Congo, fondée en 1893 et transformée en Société Congolaise en 1898. L'Etat possède la moitié des actions de cette Société.

L'Anglo-Belgian-India Rubber Cie appelée par abréviation l'Abir fondée à Anvers le 6 août 1892, au capital de 1 million de francs représenté par 2.000 actions, dont l'Etat en 1894 possédait la moitié.

Cette société dissoute en 1898 puis reconstituée avec un capital représenté par 2.000 parts dont l'Etat possède la moitié.

Le Comptoir commercial Congolais constitué d'abord en 1895 au capital de 500.000 francs dissoute une première fois en 1898, puis reconstituée définitivement le 1^{er} janvier 1904 au capital de 500.000 francs représenté par 4.000 parts dont 1.000 appartiennent à l'Etat.

La Compagnie du Kosai constituée le 31 décembre 1901, au capital de 1.005.000 francs représenté par 4.020 actions de 250 francs. Il a en outre été créé 4.020 parts bénéficiaires sans valeur nominale dont le nombre ne peut être augmenté et l'Etat en possède 2.010. Cette Société a le droit d'exploiter le caoutchouc des terres vacantes pendant 30 ans.

La Compagnie des chemins de fer du Congo supé-

rière constituée à Bruxelles le 2 janvier 1902 qui a pour objet l'exploitation des différentes lignes de chemins de fer.

Citons enfin la Société d'Etudes de chemins de fer du Stanley-Pool au Katanga et de l'Itimbiri à l'Uele et à un point à déterminer sur la frontière franco-congolaise (1).

Remarquons que l'Etat est également le principal actionnaire de ces deux dernières Sociétés.

VI. *Domaine de la Couronne*. — Le domaine de la Couronne est l'une des créations les plus étranges et aussi, peut-on dire, la plus mystérieuse de l'Etat Indépendant du Congo.

Il a été fondé par un décret du 8 mars 1896, mais qui est resté inédit; en 1902, un autre décret venait ou compléter ou réformer le premier. On ne peut rien affirmer, car un extrait seulement en a paru au *Bulletin Officiel*. Ce silence, qui fut d'ailleurs un des principaux arguments des adversaires de la politique du Roi Souverain, ne permet pas d'avoir des renseignements très précis sur le domaine de la Couronne.

En vertu des décrets que nous venons de citer, le Domaine est propriétaire de toutes les terres vacantes situées dans les bassins du lac Léopold, de la rivière Lukenie et dans celui de la rivière Busira-Momboyo. Ces territoires immenses sont très riches en caoutchouc.

Il est en outre propriétaire de six mines non exploitées actuellement, et qui seront délimitées ultérieure-

(1) CATTIER. Sur les concessions. *Ouv. cité*.

ment, et de tous les biens et valeurs qui écherront au domaine à titre gratuit ou onéreux.

Ce domaine constitue une personne civile ; sa gestion est régie par un règlement organique arrêté par le Roi Souverain et il est administré par un Comité de trois personnes à désigner par un décret du Souverain qui fixe leurs émoluments.

Il est difficile de connaître quels sont les revenus du Domaine de la Couronne. Pourtant M. Cattier, se basant sur deux procédés d'évaluation qui donnent sensiblement les mêmes chiffres, affirme que les ressources du Domaine de la Couronne, depuis 1896 à 1905 inclusivement, peuvent « avec une très grande modération être estimées à 70 millions de francs » (1).

Il est encore plus difficile de savoir quelle est l'affectation de ces revenus. Les seuls renseignements que l'on a sont ceux qui ont été donnés à la Chambre des représentants, le 3 juillet 1903, par M. le comte de Smet de Nayer.

D'après les affirmations du chef du Cabinet belge, on peut déclarer qu'ils servent à créer des œuvres, des travaux et des institutions d'utilité générale, tant en Belgique qu'au Congo, et que ce n'est qu'au cas où les revenus du domaine dépasseraient les dépenses nécessaires à l'exécution des dispositions prises par son fondateur que l'excédent pourrait ultérieurement, dans les limites restreintes déterminées par le règlement organique, être mis par les administrateurs à la disposition du Souverain.

(1) *Etude sur la situation de l'Etat Indépendant du Congo*, p. 217.

CHAPITRE IV

DES ATTAQUES DIRIGÉES PAR LE GOUVERNEMENT ANGLAIS CONTRE LE CONGO FRANÇAIS ET CONTRE L'ÉTAT INDÉPENDANT DU CONGO

Le conflit anglo-français fut soulevé par les commerçants anglais, qui prétendaient que le régime foncier, dont nous avons donné une étude rapide, les frustrait du droit dont ils jouissaient depuis de longues années, d'envoyer leurs traitants récolter le caoutchouc sur les territoires concédés à des sociétés. Ils alléguaient qu'un pareil régime était contraire à la liberté commerciale et réduisait à néant les stipulations de l'Acte de Berlin, qui interdisent tout monopole et privilège. De plus, ils ajoutaient que les terres attribuées aux concessionnaires n'étaient pas vacantes et sans maître et que les indigènes en avaient été dépouillés injustement.

La maison J. Holt et Cie porta tout d'abord le différend devant la justice de paix de Loango et réclama de la Compagnie du Congo Occidental, qui se refusait à le lui reconnaître, le droit d'envoyer ses traitants récolter le caoutchouc sur les territoires concédés à cette Compagnie. Le jugement en date du 24 septembre 1900 lui donna tort, en déclarant que les réserves stipulées en

faveur des indigènes par les décrets de concession au Congo français n'autorisaient pas les tiers à établir des factoreries ou à envoyer des traitants commerciaux.

Il ajoutait que la Compagnie française du Congo occidental avait le droit exclusif de recueillir et d'exploiter les produits naturels du sol sur toute l'étendue des territoires qui lui ont été concédés.

La maison Holt et Cie interjeta appel devant la Cour de Libreville qui d'ailleurs, dans un arrêt en date du 27 novembre 1901 confirma pleinement le premier jugement.

Cet arrêt exposait notamment que la longue tolérance dont avaient joui les commerçants anglais pour la récolte des produits du sol ne pouvait constituer un droit acquis en leur faveur : que de plus, le fait par l'Etat de concéder, en vertu de son droit de propriété, l'exploitation des produits domaniaux, notamment le caoutchouc, à une Compagnie, n'était nullement en contradiction avec l'Acte de Berlin et ne constituait pas un monopole commercial. Comme, à la même époque, les prétentions d'une autre maison, de la maison Hatton et Cookson, étaient également rejetées par un jugement de la justice de paix de Libreville, en date du 24 septembre 1900, les commerçants anglais, se voyant battus devant les tribunaux du Congo français, réclamèrent auprès des Chambres de commerce anglaises. Celle de Liverpool, aussitôt, soutint leurs revendications, les résuma dans un mémoire qui, à la date du 30 septembre 1901, fut remis à Lord Lansdowne, ministre des affaires étrangères.

Voici les principaux passages de ce mémoire qui a pour

but de prouver que le régime des concessions est une violation des stipulations contenues dans l'Acte de Berlin.

Art. 6. — « Le territoire, connu sous le nom de Congo français est situé dans la zone de liberté commerciale, spécialement définie à l'article 1^{er}, chapitre II de l'Acte de Berlin auquel il se réfère et conséquemment aux termes de l'article 5 de l'Acte, le Gouvernement français n'est pas autorisé à accorder des monopoles commerciaux quelconques sur ce territoire.

Art. 7. — « Malgré cela, le Gouvernement français a accordé des concessions au Congo français, à quarante-quatre Compagnies dont les concessions embrassent une grande partie du Congo français.

Art. 8. — « Un circulaire du Commissaire Général du Congo français aux commissaires de districts, circulaire relative aux concessions, définit les droits concédés aux concessionnaires, lesquels droits peuvent être résumés ainsi qu'il suit : dans la pratique tous les produits du Congo français, y compris les animaux sauvages, doivent être la propriété des Compagnies concessionnaires à l'exception des produits des terres réservées aux indigènes et appelées des réserves indigènes. Il doit être absolument interdit aux négociants indépendants d'acheter des produits aux indigènes à moins que ces produits n'aient été recueillis sur les réserves. Les négociants peuvent vendre des marchandises aux indigènes contre numéraire.

Art. 9. — « L'effet des concessions, par conséquent, est d'empêcher les négociants indépendants de faire du négoce au Congo français pour les raisons suivantes :

« a) Les réserves indigènes n'ont pas été délimitées, et

jusqu'à ce qu'elles le soient, tous les produits sont considérés comme la propriété des Compagnies concessionnaires ;

« b) Il est entendu qu'il a été garanti aux Compagnies que les terres où croît l'arbre à caoutchouc ne seraient pas comprises dans les réserves indigènes.

« Ayant soigneusement — dit le mémoire dans sa dernière partie — considéré tous les faits de la cause, nous désirons protester rigoureusement contre les concessions au Congo français. Nous demandons respectueusement que le Gouvernement de Sa Majesté fasse une enquête sur la légalité des concessions et, en conclusion, s'il est prouvé que la délivrance des concessions est considérée comme une infraction à l'Acte de Berlin de 1885 et à celui de Bruxelles, demandons que le nécessaire soit immédiatement fait pour imposer ces Actes et assurer la liberté complète du commerce au Congo Français. »

Comme ces réclamations étaient soutenues par les Chambres de commerce de Birmingham et de Manchester et que toute la presse anglaise, notamment le *Manchester Guardian* et le *West Africa* prenait fait et cause pour les commerçants anglais, le gouvernement ne put rester indifférent et, le 14 octobre 1901 Lord Lansdowne fit savoir que ces diverses questions allaient faire l'objet d'une correspondance avec la France.

Plus tard, à une interpellation qui fut faite le 15 décembre 1902, à la Chambre des Lords par lord Avebury, le ministre des affaires étrangères, après avoir déclaré que depuis longtemps il s'intéressait au sort des maisons de commerce anglaises, annonça que le Gouvernement anglais avait demandé l'arbitrage au

Gouvernement français en juillet 1901 et qu'il en attendait la réponse.

L'arbitrage ne devait pas avoir lieu. Les Sociétés françaises, très émues par ces attaques, adressèrent au président et aux députés membres de la Commission des relations extérieures, une lettre tendant à son rejet pur et simple. A la suite de ce fait, M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères entretint ses collègues d'une question de Droit International concernant les concessions du Congo et il semble résulter, que c'est à la suite de cette discussion que la proposition de l'Angleterre fut repoussée.

Mais tandis que la campagne menée en Angleterre contre la France se calmait, elle reprenait plus vive contre l'Etat Indépendant du Congo. Il était attaqué dans des réunions publiques, par la presse, dans de nombreux livres, et particulièrement ceux de M. Edmond Morel : on protestait non seulement contre l'organisation de son régime financier, mais contre les nombreux actes de cruauté commis par ses agents sur les indigènes sans défense.

En Belgique même, des hommes éminents comme M. E. Vandervelde, à la Chambre des représentants et dans des articles de revue (1), M. Cattier, professeur à l'Université de Bruxelles (2), protestèrent violemment contre « le caoutchouc rouge » du Roi Léopold et contre l'administration du Congo.

En France, M. Pierre Mille faisait paraître une étude,

(1) *La Vie Socialiste*, 20 novembre 1904.

(2) *Etude sur la situation de l'Etat Indépendant*.

dont le titre, « L'Enfer du Congo Léopoldien », est assez significatif (1).

Quand elle apprit combien de crimes coloniaux avaient été commis, l'opinion publique anglaise ne tarda pas à s'émouvoir.

L'Association des Chambres de commerce, sur une proposition de M. J. Holt, qui faisait remonter la responsabilité du régime des concessions organisé dans notre colonie du Congo à l'Etat Indépendant, émit le vœu de voir l'Angleterre s'entendre avec les Puissances signataires de l'Acte de Berlin pour étudier les réformes à introduire dans cet Acte.

Le 2 mars 1903, Sir Charles Dilke, à la Chambre des communes, demanda au Gouvernement de prendre l'initiative d'une coopération des puissances signataires de l'Acte, pour mettre fin aux violations commises par l'Etat Indépendant du Congo.

Le 12 mars, nouveau débat portant sur les cruautés commises par les agents de l'Etat Indépendant.

Enfin le 20 mai 1903, M. Herbert Samuel, soutenu par Sir John Gorst, M. A. Emmot et Sir Charles Dilke, demanda à nouveau la réunion d'une conférence africaine pour faire disparaître les maux existants dans l'Etat Indépendant. Ces maux consistaient, disait-il, en ce que :

« L'Etat a constamment violé les engagements qu'il a contractés à ses débuts, de gouverner ses sujets avec humanité et de ne pas autoriser de monopole ni de privilège en matière commerciale sur son territoire. »

Au réquisitoire ardent de l'auteur de l'interpellation

(1) *Cahiers de la quinzaine*, 6^e cahier de la septième série.

et aux observations nombreuses de ceux qui le soutenaient, le gouvernement, par l'organe de Lord Cranborne, n'opposa que de légères et timides réserves. Après une courte intervention du premier ministre, M. Balfour, protestant qu'il voulait exclure « tout blâme contre un pays ami », un projet de résolution fut adopté, invitant le Gouvernement à s'entendre avec les Puissances signataires de l'Acte de Berlin pour aviser aux moyens de réprimer les abus dénoncés.

Le Gouvernement anglais recueillit alors toutes les représentations à ce sujet qui se trouvaient consignées dans les mémoires des Sociétés philanthropiques, dans les communications des corporations commerciales, dans la presse, dans les dépêches de ses consuls en Afrique et rédigea une note qui fut envoyée, le 8 août 1903, aux Puissances signataires de l'Acte général, leur demandant leur avis sur cette importante question « qui, disait la note, pourrait peut-être constituer en tout ou en partie l'objet d'une référence au tribunal de la Haye ».

En ce qui concerne le mauvais traitement des natifs, une distinction était faite par la communication anglaise entre les actes de cruauté isolés commis par des indigènes au service de l'Etat ou non, et un système d'administration ayant pour conséquence et entraînant un système de cruauté ou d'oppression.

En ce qui concerne les premiers, on déclarait que le nombre des condamnations restait considérablement en dessous des crimes commis.

Mais c'est surtout à l'égard du système administratif que les allégations les plus sérieuses étaient produites contre l'Etat Indépendant.

La note anglaise, à ce sujet, procédait surtout par hypothèses et par suppositions et ne se basait sur aucun fait précis. Ainsi, elle s'exprimait de la manière suivante : « Il est rapporté qu'aucun effort n'est fait pour préparer l'indigène à s'exercer à des travaux industriels, que la méthode employée pour obtenir des travailleurs ou des hommes pour le service militaire n'est souvent que peu différente de celle employée autrefois pour obtenir des esclaves, et que la force est aussi nécessaire maintenant pour amener l'indigène à l'endroit où il doit servir, qu'elle l'était autrefois pour transporter l'esclave capturé. »

La note affirmait également qu'une coercition constante était exercée pour assurer la récolte de la quantité de produits forestiers exigée de chaque village comme équivalent du nombre des journées de travail dues par les habitants et que cette coercition était souvent exercée par des soldats indigènes irresponsables, sans le contrôle d'aucun officier européen.

Se fondant ensuite sur les informations qui lui étaient parvenues par ses agents des territoires adjacents à l'Etat, le Gouvernement britannique montrait que, malgré les obligations acceptées à Berlin en 1885, aucun effort n'était fait en vue de l'administration des indigènes ; que l'Etat Indépendant ne s'intéressait pas à un pareil résultat et appliquait toute son attention à la perception des revenus.

« Les indigènes sont laissés entièrement à eux-mêmes, en tout ce qui concerne l'assistance quelconque à leur donner dans leur gouvernement ou dans leurs affaires. Les stations congolaises sont évitées, les seuls indigènes qu'on y voit étant des soldats, des prison-

niers ou des hommes qu'on y a amenés pour travailler. Le voisinage de stations qui sont connues pour avoir été populeuses il y a quelques années, est aujourd'hui inhabité et l'émigration sur une grande échelle se fait vers les territoires d'Etats voisins, les natifs déclarant habituellement qu'ils sont chassés de leurs villages par la tyrannie et les exactions des soldats. »

La note, à propos de cette question, avouait d'ailleurs que le Gouvernement Britannique ne savait pas d'une façon précise jusqu'à quel point les accusations étaient vraies, mais qu'étant donné le sentiment de grave suspicion qui régnait au sujet de la condition des affaires dans l'Etat Indépendant, il n'avait pas hésité à demander aux Puissances parties à l'Acte de Berlin de conférer entre elles et de considérer si les obligations acceptées par cet Etat à l'égard des indigènes avaient été remplies, et dans la négative, de lui faire les représentations susceptibles de faire observer les dispositions prises à Berlin.

En ce qui concerne la liberté commerciale dans le bassin du Congo, le Gouvernement anglais faisait remarquer aux Puissances que le régime établi n'était pas en harmonie avec les dispositions contenues dans l'article I de l'Acte de Berlin, qui déclare que le commerce de toutes les nations y jouira d'une complète liberté et avec celles de l'article 5 qui défend aux Puissances d'y accorder aucun privilège ou monopole d'aucune sorte en matière de commerce.

A l'appui de cette affirmation, la note expliquait qu'à l'exception d'une partie relativement peu étendue dans le Bas-Congo et à l'exception, en outre, des petits terrains actuellement occupés par les huttes et les cultu-

res des indigènes, le territoire entier était prétendu la propriété privée, soit de l'Etat, soit de détenteurs de concessions territoriales.

Que dans ces régions l'Etat ou, suivant le cas, le concessionnaire pouvait seul faire le commerce des produits naturels du sol et que, d'autre part, les produits récoltés par les indigènes étaient déclarés appartenir à l'Etat ou au concessionnaire et ne pouvaient être acquis par d'autres. Etant donnés ces faits, la note concluait à la comparution de l'Etat Indépendant devant un tribunal composé des Puissances signataires de l'Acte de Berlin.

L'Etat Indépendant, accusé ainsi ouvertement, ayant pris connaissance de cette dépêche du Foreign Office, répliqua aussitôt par une note où, reprenant point par point les griefs qu'on lui faisait, il se défendait énergiquement d'avoir violé les stipulations de l'Acte de Berlin.

Puis, en ce qui concerne la suggestion d'une référence à la Cour de la Haye, la note faisait justement remarquer qu'il était impossible de considérer comme cas d'arbitrage des questions de souveraineté et d'administration intérieure que la doctrine courante a toujours exclues des décisions d'arbitres.

Cette note, malgré les explications fermes et précises qu'elle contenait, n'a pas suffi à calmer la polémique engagée, qui devenait de plus en plus acerbe, entre la presse anglaise et la presse belge ; aussi, dans le but de mettre un terme à toutes ces accusations et aussi afin de se renseigner sur leur réalité, Léopold II décida, le 23 juillet 1904, de nommer une commission chargée de rechercher si, dans certaines parties du territoire,

des actes de mauvais traitement étaient commis à l'égard des indigènes, soit par des particuliers, soit par des agents de l'Etat ; de signaler éventuellement les améliorations utiles et de formuler, au cas où l'enquête aurait constaté des abus, des propositions sur les meilleurs modes d'y mettre fin, en vue du bien-être des habitants et du bon gouvernement des territoires.

Dans les instructions données par le secrétaire général du département des affaires étrangères, le chevalier de Cuvelier, aux membres de la commission qui étaient M. Janssens, le baron Nisco et M. Schumacher, le Gouvernement déclarait leur laisser toute liberté et toute initiative, et il déclarait ne se départir de cette règle de non intervention que pour donner à ses fonctionnaires et agents de tous grades des ordres formels et rigoureux afin qu'ils prêtent à la Commission une aide et un concours sans réserve en vue de lui faciliter l'accomplissement de sa tâche.

« Le Gouvernement ne fixe — est-il dit — à la Commission aucune limitation, ni quant au champ de ses opérations, ni quant à la durée de son mandat. Elle dirigera ses investigations où elle le jugera utile et pendant le temps qu'elle estimera nécessaire. Elle n'a à cet égard à s'inspirer que de son souci de recueillir les informations et de faire les constatations personnelles suffisantes pour lui permettre de se former ses convictions (5 septembre 1904). »

D'autre part, le décret instituant la commission fut complété par un autre daté du 29 août 1904 : il édictait certaines mesures nécessaires pour écarter tout danger

de pression sur les témoins qui seraient entendus au cours de l'enquête.

Bien qu'il semble que toutes garanties aient été prises pour permettre à la commission de se prononcer en connaissance de cause et d'une manière impartiale, certains organes de la presse britannique essayèrent de la tourner en dérision. On la traita de « commission pour rire » (farcical commission), et on parla de son « caractère frauduleux » (fraudulent character).

La Commission partit le 15 septembre 1904 d'Anvers et dès son arrivée à Boma le 5 octobre commença ses travaux.

Le 31 octobre 1905, elle adressait un rapport au Roi Souverain, dans lequel elle formulait ses critiques qui portent principalement sur :

- 1^o La législation foncière de l'Etat et la liberté du commerce ;
- 2^o Le système des impositions en travail, les abus qui découlent de l'exercice de la contrainte ;
- 3^o Les expéditions militaires, prise d'otages, mauvais traitements, mutilations ;
- 4^o Le système des concessions ;
- 5^o La dépopulation, ses causes ;
- 6^o La tutelle exercée par l'Etat ou les missions catholiques sur les enfants abandonnés ;
- 7^o Le recrutement des soldats et des travailleurs ;
- 8^o L'administration de la justice.

En même temps, dans son rapport, elle demandait à Sa Majesté Léopold II, de nommer une commission chargée d'étudier les diverses réformes qu'elle proposait.

Une nouvelle commission fut en effet nommée : elle

était composée de MM. le chevalier de Cuvelier, H. Droogmans, Liebrechts.

Elle adressa un rapport au Roi Souverain et à la date du 3 juin 1905, plusieurs décrets venaient réformer certains points défectueux de l'Administration de l'Etat Indépendant.

Ces décrets ne peuvent donner entière satisfaction aux réclamations faites au Gouvernement, car ils ne s'occupent ni du régime foncier, ni des concessions : ils ne visent que le côté humanitaire en réglementant notamment la situation des indigènes et l'organisation de l'impôt.

A ce point de vue, nous verrons par la suite quels sont les abus qui se sont commis : les décrets essayent d'y parer, mais pour atteindre ce but, ils ne posent pas en général des principes nouveaux, et se contentent d'améliorer les textes anciens et de leur donner une plus large interprétation. Tels sont les principaux faits de ce conflit.

Nous avons vu que, même en admettant que l'Etat Indépendant ait violé le régime international établi par la Conférence de Berlin dans le bassin du Congo, il serait impossible, comme le voudrait le Gouvernement anglais, de le faire comparaître comme accusé devant un Tribunal composé des Puissances signataires de l'Acte Général. Il nous reste maintenant à voir s'il a violé ce régime et dans quelles mesures il s'en est écarté.

CHAPITRE V

DE LA LIBERTÉ COMMERCIALE ET DE L'APPROPRIATION PAR L'ÉTAT DES TERRES VACANTES

Le Gouvernement français a déclaré, nous l'avons vu, que les terres vacantes au Congo appartenaient à l'Etat, et nous avons retrouvé ce même principe appliqué dans l'Etat Indépendant du Congo. Nous devons donc nous demander si, comme le prétend la thèse anglaise, cette disposition est contraire à l'Acte de Berlin. Cette question a fait l'objet de nombreuses consultations ou d'études parues dans différentes revues. C'est ainsi qu'en France nous pouvons citer la savante consultation de M. Barboux, en Belgique, celle de MM. Picard et Cattier, enfin les articles de M. Nys dans la *Revue de droit international*.

Dans les rapports de l'Etat avec son territoire, nous devons distinguer l'imperium et le dominium : le dominium étant le droit de l'Etat sur son territoire par opposition aux autres Etats ; l'imperium qui est le droit de l'Etat d'exercer sa puissance dans le sens le plus élevé. Cette distinction entre ces deux notions, nous la trouvons dans de nombreux auteurs de nationalités di-

verses. Elle est faite par Heffter (1), par de Martens (2), par Wheaton (3).

Bynckershoeck distinguant la Souveraineté de la propriété s'exprime ainsi : « Cette Puissance qu'a le Prince sur ses sujets est appelée par les auteurs de droit public *Dominium eminens*. Je suis pourtant de l'avis de Thomasius qui exprime l'opinion qu'il vaut mieux dire *Imperium eminens*, car tous les droits des princes procèdent de leur pouvoir (*potestas*). C'est ce qui a fait dire à Senèque : *Ad reges Potestas omnium pertinet, ad singulos proprietas* (4). »

Portalès fait la distinction de la manière suivante : « L'Empire, qui est le partage du Souverain, ne renferme aucune Idée de Domaine proprement dit. Il n'est que le droit de prescrire ce qu'il faut pour le bien général et de diriger en conséquence les choses et les hommes (5). »

Enfin Bluntschli la formule clairement : « La Souveraineté territoriale n'implique point la propriété du Sol. Mais en vertu de sa souveraineté l'Etat a le droit de disposer du sol, d'en confier à d'autres la propriété ou d'en autoriser la prise de possession pour autant qu'il n'ait pas encore été possédé et ne soit devenu la propriété de personne ou qu'il ait été abandonné par les possesseurs ou propriétaires précédents (6). »

La Souveraineté d'un Etat n'entraîne point la propriété des terres vacantes, mais à côté de cette auto-

(1) *Droit des gens européen*, p. 57.

(2) *Traité de Droit International*, vol. I, p. 450.

(3) *Eléments de Droit International*, vol. I, p. 158.

(4) *Quæstiones juris publici*.

(5) *Travaux préparatoires du Code civil*, vol. XI, p. 111.

(6) *Droit international codifié*, § 278.

rité qu'il exerce sur les territoires de ses sujets un Etat peut lui-même être propriétaire de certains biens qui forment alors ce qu'il est convenu d'appeler son domaine privé. Parmi les choses de ce domaine, nous pouvons citer comme exemples, les lais et relais de la mer, les épaves, enfin les biens vacants et sans maître. Ces biens, par opposition à ceux qui constituent le domaine public de l'Etat sont dans le commerce, ils sont aliénables et peuvent être prescrits ; et sur eux l'Etat exerce un droit de propriété, absolument semblable à celui que pourrait avoir un simple particulier qui serait propriétaire.

Dans ce problème des terres vacantes, il faut distinguer deux questions : celle de l'occupation par un Etat de territoires qui sont *res nullius*, c'est-à-dire de territoires qui sont inhabités et qui relève des règles de droit international, puis, celle des terres vacantes qui est une question relevant uniquement du droit public et du droit privé et qui doit être résolue d'après les règles du droit public, et du droit privé de chaque Etat. L'occupation d'un territoire par un Etat n'implique pas nécessairement la volonté de l'occuper au sens privé du mot ; mais après cette acquisition de Souveraineté l'Etat peut régler comme il l'entend les conditions de l'appropriation du sol ; il peut notamment déclarer que nul n'a le droit d'occuper sans titre les terres vacantes, et qu'elles doivent être considérées comme appartenant à l'Etat. Ce sont ces principes que la France et l'Etat Indépendant ont légalement appliqués dans leurs territoires du bassin du Congo.

Ce droit universellement admis d'un Etat sur les

terres vacantes remonte à la période féodale où l'on appliquait la maxime :

Nulle terre sans seigneur.

Et il ne pouvait en être autrement à une époque où la terre était tout.

Actuellement ces principes en dehors des motifs juridiques que nous avons déjà signalés, s'expliquent par des raisons d'utilité sociale : il est évident, en effet, qu'un Etat ne peut tolérer le droit du premier occupant, ce qui serait la source de discussions et de querelles sanglantes, et d'autre part l'acquisition par l'Etat est fort juste puisqu'elle profite également à tous les citoyens.

Mais dans des foyers de grande civilisation, et très peuplés, l'Etat usera peu de ce droit, car la terre ayant une grande valeur et toutes les parcelles des territoires étant occupées, les biens sans maîtres seront fort rares : il en sera différemment dans les pays neufs où les territoires sont immenses et les terres non appropriées fort nombreuses. Aussi ces principes ne se sont pas arrêtés aux frontières de la Métropole et tous les Gouvernements les ont portés avec eux dans leurs colonies, où ils sont d'une application plus fréquente.

« Sur ce point, dit Bluntschli (liv. II, ch. II, p. 554)
« on peut encore distinguer deux opinions différentes.
« L'une considère comme bien vacant le terrain susceptible d'être l'objet de la propriété et pouvant le
« devenir à la suite d'une occupation, mais n'étant pas
« encore occupé. D'après l'autre opinion, l'Etat est
« propriétaire de tout le terrain non occupé, et l'on ne
« peut s'en approprier aucune parcelle sans l'autorisation de l'Etat. Le premier système était admis, en

« partie du moins, par les Romains ; le second, plus
« conforme aux idées germaniques, est admis par le
« monde moderne.

« Il est appliqué en grand — ajoute l'éminent juris-
« consulte — dans les colonies de l'Angleterre et de
« l'Amérique du Nord, et les intérêts des colons,
« comme ceux de la bonne culture du sol, sont évidem-
« ment mieux sauvegardés par ce système que par le
« premier. »

Et c'est également l'opinion de M. Paul Leroy-Beaulieu qui l'exprime de la manière suivante : « Le régime des terres vacantes et leur mode d'appropriation est peut-être le point principal de tout système colonial, selon que sur ce point on aura pris de bonnes ou de mauvaises mesures, on aura assuré ou découragé le peuplement du pays. (1) » Si nous étudions les législations des différentes Puissances, à ce point de vue, nous verrons que toutes ont déclaré que les terres vacantes appartenaient à l'Etat.

Dans les colonies anglaises principalement, ce principe a toujours été appliqué.

Au Canada, les concessions de terre ont été accordées avec une très grande prodigalité. Dans le Bas-Canada, un seul gouverneur accorda 1.425.000 acres à 60 personnes. Dans le Haut-Canada, en 1825, sur 17 millions d'acres mesurés, 15 millions ont été concédés.

L'Angleterre a agi de la même manière, aux Indes, à Ceylan, à Hong-Kong, au Cap, au Bechuanaland, aux îles Fidji, où l'article 4 de l'Acte qui les rattache au domaine colonial de l'Angleterre, déclare « que la pro-

(1) *De la colonisation chez les peuples modernes*, 5^e édition, p. 100.

priété absolue de toutes les terres dont l'aliénation ne sera pas suffisamment prouvée pour qu'elles deviennent la propriété d'Européens ou d'autres étrangers, ou qui ne sont pas actuellement réellement utilisées ou occupées par un chef ou une tribu, ou qui ne sont pas réellement nécessaires pour la subsistance probable et future et l'entretien de quelque chef ou tribu, seront et sont par les présentes, déclarées dévolues à Sa Majesté, ses héritiers et ses successeurs ».

De même, dans l'Australie occidentale, une loi datant de 1890 donne à l'Etat la direction et le contrôle des terres vagues, y compris tous les droits régaliens.

En Tasmanie, qui a une superficie de 15 millions d'acres, près de 5 millions ont été vendues ou concédées à des colons par l'Etat, et celui-ci conserve entre ses mains plus de 12 millions d'acres.

En somme, dans toutes les colonies anglaises, d'immenses étendues de terrains constituent le domaine de l'Etat, qui en tire des ressources importantes en l'aliénant ou en le louant par parties.

Il n'y a pas que l'Angleterre qui ait appliqué ces principes dans ses colonies. Ainsi en Italie, alors qu'il n'existe dans le Code aucune disposition semblable à celle de l'article 713 du Code Napoléon, quand fut fondée la colonie d'Erythrée, l'Etat italien affirma son droit sur les terres vacantes par le décret royal du 19 janvier 1893.

En ce qui concerne l'Afrique orientale allemande, il est stipulé dans l'ordonnance du gouvernement impérial en date du 1^{er} septembre 1891, que le Gouvernement seul a le droit de prendre possession des terres vacantes. Et dans l'article I d'une ordonnance impé-

riale du 26 novembre 1895, nous trouvons : « Sous réserve des droits de propriété ou autres droits réels que des particuliers ou des personnes juridiques, des chefs ou des communautés indigènes peuvent élever ainsi que des droits d'occupation de tiers résultant de contrats passés avec le gouvernement impérial, toute terre de l'Afrique orientale allemande est terre vacante de la Couronne. La propriété en appartient à l'Empire. »

Les mêmes règles sont suivies au Cameroun, dont une partie se trouve dans la zone de la liberté commerciale.

De même, un décret portugais du 9 mai 1901 édicte que dans les possessions d'outre-mer, tous les terrains qui ne constituent pas une propriété privée font partie du domaine de l'Etat.

Le Gouvernement français et l'Etat Indépendant, en ce qui concerne leur régime foncier, ont agi au Congo comme avaient agi les autres Etats : ils ont déclaré que les terres vacantes devaient être considérées comme appartenant à l'Etat.

Cette mesure en elle-même est légitime et conforme aux règles juridiques.

Ils ont le droit de disposer comme ils l'entendent des terres qui constituent leur domaine privé ; en rien, ils ne doivent des explications ou des comptes aux autres Etats. Ils peuvent les exploiter eux-mêmes ; ils peuvent les louer ou les vendre ; ils peuvent les concéder avec toutes les conditions qu'ils jugent utiles.

La thèse anglaise a pourtant prétendu que l'Etat Indépendant, en déclarant par l'Ordonnance du 1^{er} juillet 1885, que les terres vacantes lui appartenaient, violait

le principe de liberté commerciale inscrit dans l'Acte Général de Berlin.

Au point de vue du droit pur, sans nous occuper ici des conséquences qui résultèrent dans l'Etat Indépendant d'une telle législation, nous devons déclarer, qu'en principe, une semblable mesure, prise en elle-même, est légitime et ne viole en rien les dispositions de l'Acte Général. Il en est ainsi, notamment, pour deux raisons : tout d'abord par ce fait que les règles organisant la propriété immobilière ont un caractère exclusivement civil : que, par conséquent, il est impossible de prétendre que la législation congolaise relative à certains immeubles, matière essentiellement civile, peut entamer la liberté commerciale.

De plus cet Etat est un Etat souverain : certaines servitudes internationales sont venues, il est vrai, restreindre cette souveraineté. Mais une servitude internationale inscrite dans un traité doit être interprétée d'une manière restrictive et résulter d'un texte précis. Or, quand l'Acte de Berlin parle des immeubles, c'est simplement pour déclarer qu'en ce qui concerne leur transmission et leur acquisition, les étrangers y jouiront du même traitement que les nationaux, mais aucun des articles qui le composent ne s'en occupe pour défendre à l'Etat de s'attribuer des terres vacantes.

En principe, il avait donc le droit de s'en déclarer maître et d'en disposer librement. Il possède sur ces biens un droit de propriété semblable à ceux d'un individu qui serait propriétaire, et dans aucun pays, dans aucune législation, le propriétaire qui exploite ou qui vend les produits du sol qui lui appartient n'est réputé commerçant.

Comme le dit M^e Picard, « dans l'espèce, on ne peut invoquer aucune disposition de l'Acte Général de Berlin. Il s'agit simplement d'un propriétaire usant de son droit de propriété ». — « Il ne s'agit ni de liberté, ni de libre commerce, ajoute à son tour M. Nys, il s'agit d'un acte civil, non d'un acte de droit international. »

CHAPITRE VI

DE LA LIBERTÉ COMMERCIALE (suite)

I. *La question des monopoles ou privilèges en matière commerciale.* — La deuxième question qu'il nous faut examiner est celle des monopoles ou privilèges en matière commerciale.

L'alinéa premier de l'article 5 de l'Acte Général de Berlin déclare que « toute Puissance qui exerce ou qui exercera des droits de souveraineté dans les territoires susvisés ne pourra y concéder ni monopole ni privilège d'aucune espèce en matière commerciale ».

La note du Foreign Office, en date du 8 août 1903, accusait l'Etat du Congo d'avoir violé cet article : elle expliquait qu'à l'exception d'une partie relativement peu étendue dans le Bas-Congo et à l'exception des petits terrains occupés par les huttes et les cultures des indigènes, le territoire entier de l'Etat était prétendu la propriété privée soit de l'Etat, soit de détenteurs de concessions territoriales ; elle ajoutait que dans ces régions, l'Etat, ou, suivant le cas, le concessionnaire pouvait seul faire le commerce des produits naturels du sol.

Devant une telle situation, le Gouvernement anglais

demandait aux Puissances signataires de l'Acte de Berlin, si le système de concéder de vastes étendues de territoires pouvait être autorisé, et si l'effet de telles concessions n'était pas de créer un monopole commercial, en excluant toutes personnes autres que le concessionnaire, du commerce avec les indigènes dans le territoire concédé.

A maintes reprises, des jurisconsultes ont été appelés à donner leur avis sur cette question.

Avant de rapporter ici leur argumentation, rappelons que pour y répondre, ils ont uniquement envisagé le point de vue juridique, sans s'occuper des faits.

Avant tout, ils ont essayé de définir ce qu'il fallait entendre par « monopoles et privilèges en matière commerciale ».

Que faut-il entendre par ces termes ?

Déjà, en étudiant l'alinéa I de l'article 5, nous basant spécialement sur les explications données par le baron Lambermont, nous avons déclaré qu'il s'agissait là uniquement du trafic, de la faculté illimitée pour chacun de vendre et d'acheter, d'importer et d'exporter des produits et des objets manufacturés.

Pour bien définir le sens exact que la Conférence entendait attacher au mot monopole, on peut également se demander comment ce terme a été introduit dans l'Acte Général. D'après M. Nys, c'est probablement grâce au Gouvernement anglais. Il figurait, en effet, dans le traité signé à Londres, le 26 février 1884, entre la Grande-Bretagne et le Portugal : « Le commerce et la navigation, dit l'article 4, de tous les fleuves et voies navigables, compris dans le territoire indiqué à l'article I et le long du littoral, seront ouverts aux pa-

villons de toutes les nations et ne seront assujettis à aucun monopole, à aucune concession exclusive ou à aucune autre entrave ni à aucun droit de douane, gréages, honoraires, charges, amendes ou autres impôts quelconques non stipulés d'une façon expresse dans le présent traité. » Dans ce traité, il n'y a pas de doute possible, le monopole est un monopole commercial.

De ces explications il résulte que les termes employés par l'article 5 s'appliquent évidemment au monopole comme au privilège, mais sous la restriction de leur application au domaine commercial.

Le rôle du commerce, selon la définition donnée par M. Boistel, étant de faire circuler les biens, de rapprocher les produits naturels ou manufacturés du consommateur qui les consomme définitivement ou les emploie à une nouvelle production, et comme, d'autre part, on ne peut considérer comme acte de commerce le fait pour un Etat de disposer comme il l'entend des biens de son domaine privé, on en a conclu, très logiquement d'ailleurs, que l'Etat n'avait agi que conformément à ses droits.

Un autre argument donné pour défendre l'Etat Indépendant a été de se demander quelles furent les considérations qui inspirèrent aux plénipotentiaires des puissances représentées à Berlin la prohibition de tout privilège et monopole en matière commerciale.

Ils ont voulu briser l'ancien pacte colonial. Ce système est celui qui fut mis en pratique au xvm^e siècle, alors que régnaient en économie politique les idées mercantiles.

Chaque nation cherchait alors, et par tous les moyens

possibles, à se procurer une balance de commerce favorable, c'est-à-dire permettre aux exportations de l'emporter sur les importations.

Dans ce but, on voulait avoir des colonies, placées de préférence sous une autre latitude que la métropole, car, autrement, possédant les mêmes produits naturels, elles pouvaient se transformer en concurrentes.

C'est de la métropole qu'elles devaient faire venir les objets manufacturés dont elles avaient besoin ; et, de plus, il leur était interdit de vendre leurs denrées ou leurs matières premières à d'autres qu'aux commerçants de la mère-patrie. Il en résultait en faveur de ces derniers des monopoles et des privilèges.

Ajoutons qu'à cette époque, une autre catégorie de monopoles fut fort usitée : c'est celle qui interdisait le transport des marchandises provenant des colonies ou leur étant destinées par des vaisseaux autres que ceux de la métropole.

« Chaque nation — dit Adam Smith en décrivant ce système — a cherché plus ou moins à se donner le monopole du commerce de ses colonies, et pour cette raison, elle a empêché les vaisseaux étrangers de commercer avec elles. »

Ce sont précisément ces monopoles, ces privilèges, a-t-on dit, pris au sens international du mot, que les plénipotentiaires de Berlin ont voulu interdire : ce sont ces mesures protectionnistes qu'ils visaient particulièrement.

Tels sont les principaux arguments qui furent donnés en faveur de l'Etat Indépendant du Congo par de savants jurisconsultes. Nous ne nous permettrons pas de les

critiquer. Pris en eux-mêmes d'ailleurs, ils ne sont pas critiquables

Il est évident, en effet, qu'on a cherché, avant tout, à Berlin, à briser l'ancien pacte colonial ; et d'autre part, l'Etat s'étant légitimement déclaré propriétaire des terres vacantes, avait le droit d'accorder sur elles certaines concessions ; et par là, il ne constituait en rien ni des privilèges, ni des monopoles en « matière commerciale ». Mais, devons-nous, pour ces raisons, conclure qu'il n'a pas violé sinon le texte, du moins l'esprit de l'Acte Général. Pour répondre à cette question, nous devons envisager l'usage que l'Etat Indépendant a fait de ses droits ; s'il n'en a pas abusé, et si, en fait, le résultat atteint a été conforme à celui que l'on espérait en 1885.

II. *La législation foncière et la situation des populations indigènes.* — Cette législation, en ce qui concerne les droits des indigènes, a été établie par une ordonnance du 1^{er} juillet 1885 de l'Administrateur Général du Congo et par un décret du 17 septembre 1886.

L'article I de l'ordonnance déclare qu'aucun contrat ni convention passé avec les indigènes pour l'occupation à un titre quelconque de parties du sol, ne sera reconnu par le gouvernement et ne sera protégé par lui, à moins que le contrat ou la convention ne soit fait à l'intervention de l'officier public commis par l'Administrateur Général, et d'après les règles que ce dernier tracera dans chaque cas particulier.

L'article 2 ajoute, que nul n'a le droit d'occuper sans titre des terres vacantes, ni de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent.

Enfin l'article 2 du décret de 1886 dispose, à son tour,

que les terres occupées par les populations indigènes, sous l'autorité de leurs chefs, continueront d'être régies par les coutumes et usages locaux.

Se basant sur ces actes législatifs, on a souvent prétendu que les droits d'occupation, d'exploitation des indigènes avaient été reconnus, respectés et protégés.

Mais que faut-il entendre par « terres vacantes, terres occupées » ? Ces actes ne le disent pas et, d'autre part, jamais les tribunaux de l'Etat n'ont eu l'occasion de se prononcer en cette matière. Nous allons voir précisément que la situation des populations indigènes dépend tout entière du sens qu'on attache à ces termes.

Pendant toute une première période, l'Etat se montra à leur égard très libéral, et ce manque de définition légale ne présenta pas pour elles des conséquences fâcheuses. Il n'en fut plus ainsi quand, en 1891, il se décida à exploiter lui-même son domaine.

L'Etat ne s'était réservé le monopole des produits de ses terres, que dans certaines régions, par exemple dans celles de l'Aruwimi-Uele, et celle de l'Ubanghi. Mais, bientôt, voyant les bénéfices considérables qu'il retirait de la vente de ces produits, il généralisa ce système et fut conduit ainsi à restreindre le plus possible la signification des mots « terres occupées par les indigènes », et à étendre d'autre part celle de « terres vacantes propriété de l'Etat » (1).

Aussi, on a fini par admettre, en règle générale, qu'il faut considérer comme occupées par les indigènes, uniquement les parties de territoire sur lesquelles ils ont installé leurs villages et établi leurs cultures ; de plus

(1) CATTIER. Situation de l'Etat Indépendant du Congo.

on a déclaré que, sur les terres qu'ils occupent, ils ne peuvent disposer des produits du sol que dans la mesure où ils en disposaient avant la constitution de l'Etat.

Par là, on voulait les empêcher de se livrer au commerce du caoutchouc que l'Etat prétendait exercer exclusivement.

En ce qui concerne les terres vacantes, la plus grande partie des terres au Congo n'étant pas mise en culture, l'Etat a fini par considérer qu'il avait un droit exclusif et absolu de propriété sur la presque totalité des terres, et il en tire cette conséquence que, seul, il a le droit de disposer des produits du sol; qu'il peut poursuivre comme voleur celui qui recueille le moindre fruit, comme recéleur celui qui l'achète et défendre enfin à qui que ce soit de s'installer sur la plupart des points du territoire.

Cette législation foncière appliquée dans toute sa rigueur a même été la cause d'atteintes portées à la liberté individuelle de l'indigène. En effet, on a pu constater que parfois, non seulement on a interdit le déplacement des villages, mais encore on a défendu à l'indigène de sortir de chez lui pour se rendre même temporairement dans un village voisin sans être muni d'un permis spécial (1). Et s'il n'était pas porteur de cette autorisation, il s'exposait à être arrêté, reconduit et quelquefois aussi châtié.

Devant la situation qui résulte pour l'indigène d'une semblable législation foncière, on peut, semble-t-il, hardiment déclarer que l'Etat Indépendant n'a tenu aucun compte des stipulations de l'Acte de Berlin. Et

(1) Rapport de 1905.

cela à un double point de vue. Tout d'abord par ce fait, que, lorsqu'on a déclaré, à Berlin, que toutes les nations devaient pouvoir commercer librement dans le bassin conventionnel du Congo, aucune restriction ne fut faite en ce qui concerne les indigènes. L'Etat Indépendant, au contraire, cherchant avant tout à monopoliser les produits naturels du sol, a cantonné les indigènes dans leur village et entravant leur activité par des mesures rigoureuses, les a écartés de tout commerce.

De plus le rôle de l'Etat Indépendant du Congo n'était-il pas de civiliser ces nations sauvages : il aurait du favoriser leur développement économique : au contraire il a tout fait pour l'immobiliser.

Au lieu de leur enseigner tout le parti qu'ils pouvaient tirer de leur sol natal, ne cherchant qu'à étendre le principe de la domanialité des terres vacantes, il les a volontairement laissés dans l'ignorance où ils crouissaient avant 1885.

Par là il a violé évidemment l'article 6 de l'Acte Général de Berlin qui déclare que toutes les Puissances « doivent veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence ».

III. *La législation foncière de l'Etat Indépendant et la liberté commerciale.* — Nous avons déjà indiqué en quoi consistait la législation foncière de l'Etat Indépendant. Nous devons maintenant nous demander quelles en furent les conséquences au point de vue de la liberté commerciale.

Comme en ce qui concerne la situation qui en est résultée pour les populations indigènes il faut distinguer deux périodes.

Pendant la période qui s'étend de 1885 à 1891, l'Etat appliqua avec une grande loyauté les décrets réglant l'occupation et l'exploitation des terres. Moyennant certaines formalités d'enregistrement (1), moyennant le paiement de frais de mesurage (2), il se montra tout disposé à reconnaître les droits que les Européens prétendaient avoir sur les territoires.

Pendant cette première période, l'Etat ne se livrant pas au commerce, sut rester dans son rôle exclusivement gouvernemental ; il encouragea les colons à venir s'établir au Congo, et favorisa la création de compagnies commerciales. Aucune critique ne peut être formulée contre la politique suivie alors par l'Etat.

M. Cattier la caractérise de la manière suivante :

« Il occupe progressivement le territoire, l'organise y maintient l'ordre, encourage l'initiative privée. Aucune restriction n'est apportée au commerce. Le principe de la domanialité des terres vacantes reste théorique ; les indigènes trafiquant librement de tous les produits naturels. Les relations commerciales avec les noirs s'établissent rapidement, fructueusement, facilitées par leurs admirables aptitudes pour le négoce. Si, parfois, il arrive aux fonctionnaires de l'Etat, dans le but de donner satisfaction aux indigènes avec lesquels ils viennent d'entrer en contact, de leur acheter des produits précieux, ces opérations sont abandonnées aussitôt que les commerçants sont arrivés dans la région. Telles sont les instructions du Gouvernement. »

(1) Décret du 22 août 1885.

Ordonnance du 15 mars 1886.

Décret du 24 avril 1886.

(2) Ordonnance du 15 mars 1886.

Ces instructions sont, nous le voyons, excessivement libérales ; mais il n'en fut plus ainsi dès que l'Etat songea à tirer lui-même parti des produits du sol.

Le 17 octobre 1889 paraissait un décret réglant les conditions dans lesquelles pourrait avoir lieu l'exploitation du caoutchouc, de la gomme copale, et des autres produits végétaux des terres faisant partie du domaine de l'Etat. Ce décret vise notamment les îles situées dans la zone qui est comprise entre Balobo et l'embouchure de l'Aruwimi et dans les forêts qui s'étendent dans cette zone le long du fleuve et de ses affluents. Ce décret déclare que dans ces territoires, l'exploitation du caoutchouc de la gomme copale et des autres produits végétaux ne peut avoir lieu qu'en vertu de concessions spéciales données par l'administration générale du Département des Finances.

Il ajoutait, en outre, que quiconque aurait, sans concession valable ou sans observer les conditions stipulées dans la concession, exploité ou fait exploiter du caoutchouc, du copal ou d'autres produits végétaux dans ces terres serait puni d'une amende de 50 à 2.000 francs ; enfin les produits ainsi récoltés devaient être saisis et confisqués.

Ce décret, qui fait déjà prévoir la politique purement fiscale que l'État allait bientôt suivre, ne donna lieu dans la pratique à aucun différend jusqu'à l'année 1891.

A cette époque l'État cherchait avant tout à se procurer d'importants revenus ; dans ce but, indifférent au développement du commerce libre, il n'hésita pas, par un décret en date du 21 septembre, à s'assurer le monopole des fruits domaniaux.

Ce décret est ainsi conçu :

« Sur la proposition de notre secrétaire d'État pour l'Intérieur et en raison des frais considérables de premier établissement dans ces contrées, les commissaires du district de l'Aruwimi-Uele, de l'Ubanghi, et les chefs d'expéditions du Haut-Ubanghi prendront les mesures urgentes et nécessaires pour conserver à la disposition de l'État les fruits domaniaux, notamment l'ivoire et le caoutchouc. »

Par application de ce décret parurent bientôt différentes circulaires.

1^o Celle de M. Baert, commissaire du district Oubanghi-Uele, en date du 13 décembre 1891, qui défend aux indigènes de chasser l'éléphant, si ce n'est pour en rapporter à l'État l'ivoire récolté.

2^o Celles de M. G. Lemarinel, commandant de l'expédition de l'Ubanghi, prohibant la récolte et la vente du caoutchouc et de l'ivoire autrement qu'au profit de l'État et menaçant les contrevenants à cette prohibition des peines du recel.

3^o Enfin celle de M. Lemaire, commissaire du district de l'Équateur, qui dispose que les indigènes ne peuvent exploiter la liane à caoutchouc, qu'à la condition d'en remettre le produit à l'État.

Dès que ces circulaires furent connues, les sociétés commerciales belges et hollandaises, qui, encouragées jusqu'alors par le gouvernement, trafiquaient librement au Congo et faisaient principalement avec les indigènes le commerce du caoutchouc, protestèrent avec énergie contre l'orientation toute nouvelle donnée à la politique de l'État. Elles soutinrent notamment, qu'il se taillait

un monopole contraire à l'esprit de l'Acte Général de Berlin, que le droit au libre commerce avec les indigènes était à la base des obligations internationales imposées à l'État Indépendant ; enfin qu'aucune concession n'était nécessaire pour trafiquer avec eux.

Dans leurs revendications, elles étaient soutenues par une grande partie de la presse, et par des hommes politiques d'une haute compétence en ce qui concernait les choses du Congo, par M. le baron Lambermont, par M. Banning, par M. Camille Janssen, alors gouverneur général de l'État Indépendant.

C'est alors que le gouvernement, pour se défendre, posa à des jurisconsultes un certain nombre de questions ; il est intéressant de voir comment elles étaient rédigées.

Notamment on leur demanda : « La théorie des biens vacants, propriété de l'État, est-elle contraire au principe de la liberté commerciale, inscrit dans l'Acte Général de Berlin. »

« Le caoutchouc n'est-il pas un fruit naturel des forêts qui le produisent ? Et comme tel, le propriétaire de la forêt ne peut-il en disposer librement ? »

« Le droit de propriété de l'État sur les terres vacantes étant établi et ne pouvant être contesté, l'exercice de ce droit pourrait-il lui être refusé, tout au moins au-delà de certaines limites, sous le prétexte que si l'État accordait par exemple la propriété ou la concession exclusive de tout son domaine à six ou sept personnes, il en résulterait une situation de fait (monopole ou privilège) qui ne permettrait plus à tous de faire le commerce du caoutchouc, et qui ne cadrerait plus avec

l'Acte de Berlin consacrant la liberté commerciale (1). »

Les réponses faites à ces questions théoriques furent toutes en faveur de l'Etat, et nous avons montré qu'au point de vue juridique il ne pouvait en être autrement. Mais ces mêmes questions, très logiquement d'ailleurs, étaient interprétées dans un sens diamétralement opposé par les Sociétés.

Une transaction eut lieu. Un décret du 30 octobre 1892 vint organiser la législation foncière sur des bases nouvelles. Mais cette transaction, acceptée à cette époque par les commerçants, ne devait pas dans la suite leur être favorable.

En vertu de ce décret, le territoire fut divisé en trois zones assez vaguement délimitées, et soumises à des régimes économiques différents.

Dans la première zone, déterminée par l'article 2, l'Etat se réservait le droit d'y récolter l'ivoire, soit directement, c'est-à-dire par lui-même, soit indirectement, c'est-à-dire par le concours de compagnies.

Dans la deuxième zone le décret décidait que l'exploitation du caoutchouc y serait réglée dès que les circonstances le permettraient.

Quant à la troisième zone, elle était déclarée demeurer le domaine du commerce libre.

Ce régime devait bientôt subir de profondes modifications, et actuellement, sans entrer dans trop de détails géographiques, on peut déterminer de la manière suivante les terres vacantes qui font partie du domaine

(1) Consultation délibérée par M^e Emond Picard, avocat à la Cour de Cassation de Bruxelles, avec la collaboration de M^e Cattier, du barreau de Bruxelles.

privé ou du domaine de la Couronne, ou qui sont exploitées par des sociétés dans lesquelles l'Etat possède des intérêts considérables.

Ce sont les terres qui sont limitées :

A l'Ouest par le Congo et l'Ubanghi ;

A l'Est par une ligne qui partirait du lac Albert et se dirigerait vers le Sud, en suivant les lacs Albert-Edouard, Tanganyka, pour aboutir à l'ouest du lac Bangwelo ;

Au Sud, par une ligne partant de ce point et se dirigeant vers Boma à l'embouchure du Congo ;

Enfin au Nord par une ligne qui suivrait l'Ubanghi et aboutirait au lac Albert.

Dans ces immenses territoires qui sont les plus riches de l'Etat Indépendant, on peut déclarer que la liberté commerciale n'existe pas. En effet, dans le domaine privé, l'Etat, usant de son droit de propriété, recueille directement les produits du sol, principalement l'ivoire et le caoutchouc. Il défend à l'indigène de les céder à d'autres qu'à ses agents, sous peine d'être poursuivi comme voleur, et le commerçant qui lui en achèterait serait coupable de recel.

De plus, l'Etat refuse d'aliéner certaines parties de ce domaine et il est défendu aux indigènes de vendre les petits terrains qui leur appartiennent.

Dans le domaine de la Couronne, il en est de même.

Dans les parties du domaine concédées, les sociétés concessionnaires qui sont tout entières entre les mains de l'Etat y exercent un droit absolu et exclusif d'exploitation et refusent de vendre les produits récoltés, soit à des indigènes, soit aux commerçants.

Pareille situation se retrouve dans les territoires alié-

nés où les sociétés possèdent un droit exclusif et absolu de propriété.

Quant à la zone qui était déclarée (art. 3, décret 1892) momentanément réservée et qui comprenait les terres situées dans le bassin du Congo-Lualaba en amont des Stanley-Falls, et du Lomani en amont de 2°30' latitude sud elle fait aujourd'hui partie du domaine privé.

Reste la zone, déterminée par l'article I du décret de 1892, dans laquelle l'Etat déclarait y abandonner « exclusivement aux particuliers l'exploitation du caoutchouc. » Les promesses libérales faites alors permettaient d'espérer, que, là du moins, le commerce pourrait s'y développer librement. Ces promesses malheureusement n'ont pas été tenues ; le gouvernement au lieu de faciliter aux commerçants l'accès de cette zone, a toujours refusé, et systématiquement, d'en vendre ou d'en louer quelques parcelles.

Ainsi les indigènes cantonnés dans leurs villages : les commerçants ne pouvant jamais entrer en rapport avec eux et écartés brutalement des régions appartenant soit à l'Etat, soit à des concessionnaires ; l'Etat accaparant, monopolisant tous les produits du sol soit directement, soit indirectement ; enfin le commerce libre arrêté, faute de matière commerciale, telle est en fait la situation de l'Etat Indépendant.

Les défenseurs de l'Etat ont souvent dit : si l'article 5 de l'Acte Général parle de monopoles et de privilèges, c'est en visant l'ancienne politique suivie au XVIII^e siècle par les puissances vis-à-vis de leurs colonies. Mais en quoi consistait cette politique que par un véritable euphémisme on a appelé « pacte colonial » ? La métropole faisait alors de sa colonie une colonie d'exploita-

tion, dans le sens le plus dur et le plus péjoratif du mot, et cherchait avant tout à en écarter tout commerçant.

L'Etat Indépendant n'est-il pas un territoire exploité avec âpreté et gardé jalousement contre toute influence étrangère ?

D'ailleurs, devant de semblables faits, tous les arguments que l'on a pu donner en faveur de l'Etat ne suffisent pas pour prouver que les règles édictées à Berlin ont été scrupuleusement observées.

Il ne s'agit plus seulement de raisonner uniquement sur des points de droit, se demander si, malgré l'Acte Général, l'Etat avait le droit de se déclarer propriétaire des terres vacantes ; quel est le sens qu'il faut attacher aux termes : « monopoles et privilèges en matière commerciale » ; il faut aller plus loin, examiner si l'esprit même de cet Acte n'est pas violé ; enfin, si les résultats obtenus répondent bien aux espérances que l'on avait en 1884.

Nous avons vu, dans la première partie de cette étude, qu'à cette époque, des nations, l'Angleterre, l'Allemagne, la France, le Portugal, l'Association Internationale, possédaient, dans le bassin du Congo, des intérêts nombreux ; qu'attirées par les richesses de ces contrées, elles étaient prêtes à les défendre, pour en tirer, à leur profit, tous les avantages. Des conflits étaient probables. Un moyen fut considéré comme propre à les éviter, tout en respectant la susceptibilité et les ambitions de chaque puissance : il consista à déclarer que ces territoires ne deviendraient pas l'exclusive propriété de l'une d'entre elles, mais que toutes, mises sur un même pied d'égalité, pourraient y commercer librement.

Cette idée, que l'on a très justement caractérisée en disant qu'on voulait créer une « colonie internationale », se trouve nettement indiquée dans les lettres de convocation adressées aux puissances par la France et l'Allemagne, et dans le discours prononcé par le Prince de Bismarck à l'ouverture des travaux du Congrès :

« L'intérêt que prennent toutes les nations civilisées au développement matériel de l'Afrique, assure leur coopération à la tâche de régler les relations commerciales avec cette partie du monde. Le régime observé depuis nombre d'années dans les rapports des puissances occidentales avec les pays de l'Asie orientale ayant donné jusqu'ici les meilleurs résultats en restreignant les commerciales à une concurrence légitime, le gouvernement de Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne a cru pouvoir recommander aux puissances d'appliquer à l'Afrique, dans les formes appropriées à ce continent, le même régime, fondé sur l'égalité des droits et sur la solidarité des intérêts de toutes les nations commerciales. »

Voilà l'idée fondamentale qui fut admise par tous les diplomates réunis à Berlin et qui domina au sein de la Conférence : faciliter à toutes les nations l'accès de l'intérieur de l'Afrique, leur permettre de s'y livrer à une concurrence commerciale, libre et légitime, et empêcher l'une d'entre elles de s'y créer une situation privilégiée à l'exclusion des autres.

Ce but, on espérait plus facilement l'atteindre en favorisant l'œuvre entreprise par le Roi des Belges, en permettant à l'Etat Indépendant de vivre ; certes, on ne lui demandait pas de se sacrifier dans l'intérêt des

autres nations. On lui demandait simplement d'y laisser régner la liberté commerciale.

A maintes reprises il en a fait la promesse, mais cette promesse, il ne l'a pas tenue.

On ne lui demandait pas de renoncer à exercer les droits appartenant à un Etat souverain ; on lui demandait de ne pas en abuser.

Il n'a pas répondu, en somme, aux espérances que l'on fondait en lui. Il avait le mandat de civiliser ces contrées africaines et d'en faciliter l'accès à tout commerçant ; mandataire négligent, il a perdu de vue la tâche libérale qui lui était confiée et a cherché avant tout, guidé par ses propres intérêts, à y monopoliser les produits du sol, arrêtant ainsi tout commerce libre et violant l'esprit même de l'Acte Général de Berlin (1).

(1) Cf. pour ce chapitre :

CATTIER. Situation de l'Etat Indépendant du Congo.

Rapport d'octobre 1905 au Roi-Souverain.

CHAPITRE VII

DE LA PROTECTION DES INDIGÈNES DANS L'ÉTAT INDÉPENDANT DU CONGO

En ce qui concerne les actes de cruauté et les mauvais traitements infligés aux indigènes, une distinction doit être faite : entre ceux commis par des individus au service de l'Etat ou non, et ceux qui sont la conséquence nécessaire d'un système d'administration entraînant un régime d'oppression.

Quant aux premiers, nous n'en parlerons pas, par ce fait, principalement, qu'ils ne peuvent donner naissance à aucune contestation sur l'application des articles 6 et 9 de l'Acte Général de Berlin, et que l'Etat Indépendant du Congo n'a jamais contesté l'obligation contractée par lui de traiter les nègres avec humanité. En nous en occupant, comme il est difficile, au milieu des preuves apportées de part et d'autre, de se rendre compte exactement de la valeur des accusations formulées, nous craindrions de tomber dans le domaine de la polémique et de nous écarter du point de vue juridique. Pour les autres, la plupart des critiques dirigées contre l'Etat se rattachent plus ou moins directement à la question des impôts, et notamment de l'impôt en travail, le seul qui grève les indigènes (1).

(1) En ce qui concerne les impôts, nous nous sommes souvent rapportés au mémoire de la commission d'enquête.

Nous allons tout d'abord examiner le principe de l'impôt en travail, et ensuite l'application qui en a été faite.

Dans tous les pays du monde, les populations sont tenues de participer aux charges publiques; il en est de même dans l'Etat du Congo qui n'a fait, en cela, que suivre l'exemple donné par les puissances européennes dans leurs colonies.

C'est ainsi qu'au Transvaal, chaque natif paie une taxe de capitation de deux livres; dans l'Orange River Colony, le natif est soumis à une « poll-tax »; au Natal est perçue une « hut-tax »; au Cap on retrouve cette « hut-tax » et une « labour tax »; dans l'Afrique orientale il est également perçu un impôt sur les huttes, payable en argent, en produit ou en travail. La forme de l'impôt peut varier suivant les états sociaux des individus auxquels il est demandé. Il peut consister en un prélèvement sur les produits que possède le contribuable; il peut consister en un prélèvement équivalent sur le travail générateur de ces produits.

Cette double forme d'impôt n'a rien d'anormal: elle est admise par les jurisconsultes, et nous pouvons citer cette définition de l'impôt donné par M. de Parieu: « Un prélèvement opéré par l'Etat sur la fortune ou le travail des citoyens pour subvenir aux dépenses publiques (1) ».

Dans l'Etat Indépendant du Congo, comme l'indigène ne connaît pas l'usage de la monnaie et qu'il ne possède, en règle générale, rien au-delà de sa hutte, de ses armes, et de quelques plantations strictement néces-

(1) *Traité des impôts*, I, p. 4.

saïres à sa subsistance, et comme, d'autre part, il est impossible, illogique même de le décharger de toute contribution, on en est tout naturellement arrivé à lui demander sa participation aux charges publiques sous forme d'impôt en travail.

On ne peut blâmer l'Etat Indépendant d'avoir organisé un pareil système, car, si on lui reconnaît, comme à tout autre Etat, le droit de demander à ses populations, les ressources nécessaires à son existence et à son développement, il faut évidemment lui reconnaître le droit de leur réclamer la seule chose que ces populations puissent donner, c'est-à-dire une certaine somme en travail.

Cette forme d'impôt, d'ailleurs, est nécessaire au développement commercial de l'Etat; dans ces régions où le climat est malsain et souvent dangereux, il est impossible de demander à l'Européen de remplir le dur labeur du cultivateur ou de l'ouvrier. Il ne pourrait le supporter.

D'autre part, le nègre est paresseux, ses besoins sont excessivement restreints et il ne tient pas à s'en créer d'autres; ce n'est donc qu'en faisant du travail une obligation qu'on pourra l'amener à fournir un travail régulier, et qu'on obtiendra la main-d'œuvre nécessaire pour mettre en valeur le pays, exploiter ses richesses naturelles, profiter, en un mot, de ses ressources; c'est à ce prix seulement qu'on fera entrer le Congo dans le mouvement de la civilisation moderne et qu'on soustraira ses populations à l'état d'abandon et de barbarie dans lequel elles sont toujours restées.

Telles sont les principales justifications que l'on peut donner de l'impôt en travail (1).

Le congrès international colonial tenu à Paris en 1900 déclarait : « Tout ce qui peut favoriser le recrutement de la main-d'œuvre indigène doit être préféré à moins d'absolue impossibilité, à l'introduction d'éléments étrangers, même lorsque cet emploi nécessite certaines mesures qui, en rapport avec l'État social des indigènes, paraîtraient en Europe attentatoires à la liberté individuelle ».

Mgr Augouard, à propos du Congo français, n'hésite pas à présenter le travail forcé comme étant la seule solution de la question vitale de la main-d'œuvre.

M. le major Wissmann, qui, pourtant, en principe, n'est pas partisan du travail forcé, déclare néanmoins : « Le plus souvent possible, les autorités devront solliciter des indigènes du travail en remplacement du paiement de l'impôt en argent. Je ne considérerais pas comme mauvais que les autorités refusassent, même comme impôts, les produits récoltés par les indigènes et exigeassent, en échange, du travail. »

Enfin, comme les attaques dirigées contre l'impôt en travail viennent en grande partie d'Angleterre, il est intéressant de rapporter ici l'opinion de M. Chamberlain.

« C'est une question, disait-il le 6 août 1901 à la Chambre des Communes, qui a attiré ma plus soigneuse attention au sujet de l'Afrique occidentale et autres colonies. A entendre l'honorable gentleman, vous penseriez presque que ce serait une bonne chose pour l'indigène de rester paresseux. Je pense que c'est une bonne

(1) Voir rapport de la commission, *Bulletin officiel de l'Etat Indépendant du Congo*, septembre-octobre 1905, p. 157 et suiv.

chose pour lui que d'être travailleur, et, par tous les moyens en notre pouvoir, nous devons lui apprendre à travailler. Aucun peuple n'a jamais vécu dans l'histoire du monde sans travailler. » Et, dans une séance du 19 mars 1903, il ajoutait : « Nous sommes, chacun de nous, imposés, et imposés lourdement. Est-ce là un système de travail forcé ? Dire que, par le fait que nous établissons une taxe sur le natif, il est, en conséquence, réduit à une condition de servitude et de travail forcé, est, à mon sens, absolument ridicule... Il est parfaitement évident pour moi que les indigènes doivent contribuer en quelque mesure aux dépenses de l'administration... Si c'est là, réellement, le dernier mot de la civilisation, si nous devons procéder de la supposition que la condition de l'indigène ou de tout être humain quelconque est d'autant meilleure qu'elle se rapproche de celle du porc, alors je n'ai rien à dire... Je dois continuer à penser, en tous cas, que le progrès de l'indigène dans la civilisation ne sera pas assuré, aussi longtemps qu'il n'aura pas été convaincu de la nécessité et de la dignité du travail. Par conséquent, je pense que tout ce que nous pouvons raisonnablement faire pour amener le natif à travailler est une chose désirable. »

Telles sont, à l'appui des justifications que nous avons données de l'impôt en travail, les opinions d'hommes compétents en cette matière. Nous pensons donc que ce système n'est nullement en opposition avec les règles édictées par la Conférence de Berlin, et c'est à tort que l'on a dit de l'Etat Indépendant du Congo qu'il avait supprimé l'esclavage, mais pour le faire renaître sous une autre forme.

Dans l'Etat Indépendant, cet impôt est rémunéré.

L'article 2 de la loi du 18 novembre 1903 déclare que le prix payé aux indigènes ne peut être inférieur au taux réel des salaires locaux actuels ; des abus se sont commis, en ce sens qu'au lieu de considérer le taux des salaires comme un minimum, on l'a considéré comme un maximum. Mais même alors il y a rémunération, et tel n'est pas le cas de l'esclavage, où l'homme est à l'entière disposition de son maître.

D'ailleurs, si on considère toute prestation personnelle imposée par l'autorité publique comme caractéristique de l'esclavage, il faudrait ajouter également que cette servitude existe dans nos sociétés modernes ; en effet, les peuples européens sont soumis à l'obligation du service militaire, et de plus, bien des législations reconnaissent, dans certains cas, à l'Etat, même aux communes, le droit d'imposer aux citoyens des corvées et un concours personnel dans les travaux d'intérêt public.

En principe, l'obligation du travail appliquée avec discernement, et en évitant les moyens violents, est, dans les pays de première civilisation, non seulement admissible, mais encore nécessaire. Il nous reste à voir si, dans l'Etat Indépendant, l'application de ce système n'a pas été la cause de nombreux excès, qui expliqueraient les critiques auxquelles il a donné lieu.

Avant la loi du 18 novembre 1903, nous ne trouvons que peu de dispositions réglementant cette matière de l'impôt. Il y a bien le décret du 6 octobre 1891, celui du 28 novembre 1893, celui du 30 octobre 1892 ; mais, tous, ils ne visent que des cas particuliers.

Un décret du Roi Souverain en date du 5 décembre 1892 charge le Secrétaire d'Etat « de prendre toutes les mesures qu'il jugera nécessaires ou utiles pour assurer

la mise en exploitation des biens du domaine privé. » Se fondant sur cette disposition, pendant longtemps, l'Administration a cru pouvoir y puiser le droit d'exiger des indigènes des prestations en travail et celui de déléguer ce droit à des sociétés, sans néanmoins déterminer la nature et le taux de ces prestations, ni les moyens de contrainte à employer pour leur recouvrement ; mais à partir du jour où le Tribunal d'appel de Boma eût incidemment, dans les considérants de jugements rendus en matière répressive, exprimé l'opinion que, dans l'état de la législation, nul ne pouvait forcer les indigènes au travail, le Gouvernement comprit la nécessité de réglementer la matière (1).

Pendant cette première période, tout ce qui concerne l'impôt était laissé à l'appréciation des agents sur lesquels aucun contrôle n'était exercé.

C'étaient eux qui fixaient la nature et le taux de l'impôt, comme le taux de la rétribution du travail fourni par les indigènes. De même ils étaient libres de choisir les moyens de coercition qu'ils voulaient, en cas de non paiement de l'impôt.

Aussi, malgré de nombreuses instructions envoyées par le Gouvernement recommandant de traiter les noirs avec humanité, de nombreux actes de violence, causés principalement par l'exercice de la contrainte, furent commis, soit contre des individus, soit contre des populations entières.

Comme, d'autre part, les agents recevaient une prime proportionnelle à l'importance des produits récoltés, ils avaient une certaine tendance à en accroître le rende-

(1) Rapport, p. 163.

ment, et leurs exigences étaient souvent excessives.

La loi du 18 novembre 1903 vient enfin établir une législation uniforme en matière d'impôts pour tout le territoire de l'État.

Le principe de la loi, en ce qui concerne les indigènes, est le suivant :

Tout indigène adulte et valide est soumis aux prestations qui consistent en travaux à effectuer pour l'État.

Ces travaux devront être rémunérés; ils ne pourront excéder, au total, une durée de quarante heures effectives par mois. La rémunération ne pourra être inférieure au taux réel des salaires locaux actuels (art. 2).

Un recensement de tous les indigènes doit être fait par les soins des commissaires de district; le recensement sert de base au rôle des impositions qui doit indiquer nominativement les contribuables des villages. Les rôles doivent être approuvés par le Gouverneur Général.

Les Commissaires de district indiqueront aux rôles dressés par eux les quantités des différents produits correspondantes aux heures de travail imposées, en tenant compte, autant que possible, des conditions dans lesquelles les indigènes doivent s'adonner à la récolte, telles que la richesse des forêts, leur distance des villages, la nature du produit à récolter, le mode de récolte; ils auront la faculté d'exiger, au lieu des heures de travail imposées, la quantité de produits correspondante (art. 31).

Les agents chargés du recouvrement des prestations peuvent, à la demande des chefs indigènes et avec l'autorisation du Gouverneur Général, réunir les indigènes par groupes d'individus ou de villages, sous l'autorité

de leurs chefs pour le paiement des prestations (art. 33).

Les indigènes pourront être admis à se libérer des prestations en remettant à l'État la quantité indiquée de produits provenant de leur culture ou de leur industrie. A cet effet, les Commissaires du district établiront, chaque année, un tableau indiquant la valeur en produits indigènes divers de l'heure de travail pour les différentes régions de leur district. Ce tableau devra être approuvé par le Gouverneur Général en même temps que le rôle des prestations (art. 34).

En cas de refus de payer les prestations en nature, les indigènes, à défaut de biens mobiliers ou immobiliers, pourront être contraints de les acquitter par l'autorité chargée de la perception. A cette fin, le travail forcé pourra être imposé (art. 54) (1).

Cette loi de 1903, dont nous venons de donner les principales dispositions, contient deux vices fondamentaux.

Le décret fixe à quarante heures par mois le travail que chaque indigène doit à l'État. Ce temps n'est pas exagéré, mais, comme dans l'immense majorité des cas, par application des articles 31 et 34, ce n'est pas le travail qui est réclamé à l'indigène, mais une quantité de produits équivalente à quarante heures de travail par mois, le critérium du temps disparaît en réalité et est remplacé par une équation établie par les Commissaires de district, d'après des méthodes diverses qui donnent des résultats très variables.

Secondement, cette loi ne s'est pas expliquée d'une façon suffisante sur la contrainte. Lorsque la commis-

(1) Rapport p. 167-168.

sion fit son enquête au Congo, la loi de 1903 fonctionnait déjà : comme cette législation laissait encore place à de nombreux abus, elle les a signalés dans son rapport et a proposé en même temps certaines réformes qui lui paraissaient indispensables.

EXAMEN DES DIVERSES IMPOSITIONS

A. *Les arachides.* — L'arachide est un produit de la culture indigène. Cette prestation ne pèse que sur les habitants du district des Cataractes ; et jusqu'à la mise en vigueur du décret de 1903, elle a pesé sur eux très lourdement.

Comme, d'autre part, cet impôt ne rapporte rien à l'État, la Commission déclare qu'on ferait bien de remplacer cet impôt en nature par une autre taxe, si légère qu'elle pût être.

B. *Les Impositions en vivres.* — Elles sont destinées à l'alimentation des postes et servent au ravitaillement du personnel de l'Etat, soldats et travailleurs. Nous pouvons citer celle du chikwangue (pain de manioc), du poisson, de la chasse, des animaux domestiques.

Ces impositions sont causes de nombreux abus. Aux alentours des postes importants, la fourniture des chikwangues, par exemple, devient un impôt très onéreux, car les villages les plus proches ne suffisant pas au ravitaillement, l'imposition s'aggrave de la corvée du transport.

Ainsi, Léopoldville, qui compte environ 3.000 travailleurs, n'est pas située dans une région très peuplée. Aussi, pour ravitailler cette localité, on a été obligé d'imposer, pour 350 chikwangues, un village qui en

est éloigné de 79 kilomètres. L'indigène, pour se libérer de sa prestation, doit donc accomplir un parcours considérable.

Pour égaliser, dans la mesure du possible, les charges de cet impôt, on a divisé la région en trois zones à peu près concentriques. La première s'étend jusqu'à 30 kilomètres de Léopoldville, la troisième jusqu'à 79 kilomètres.

Les populations comprises dans la zone la plus rapprochée fournissent leurs chikwanges tous les quatre jours; ceux de la seconde, tous les huit jours; ceux de la plus éloignée, tous les douze jours.

Comme la préparation de la chikwange incombe aux femmes, c'est d'après le nombre de femmes de chaque village qu'on a fixé l'imposition, et chacune d'elles doit produire dix chikwanges par période de quatre, huit ou douze jours. Or, d'après certains calculs, la commission constate que les femmes de la première zone, qui fabriquent dix chikwanges par période de quatre jours donnent à l'Etat, par mois, environ cent heures de travail; celles de la seconde, environ cinquante heures; celles de la troisième, trente-trois (1). Nous sommes loin, dans les deux premiers cas, de la loi des quarante heures de travail.

Un autre inconvénient de cette imposition est sa continuité. L'indigène, même en redoublant d'activité, ne peut parvenir à se libérer de ses obligations pendant une période de quelque durée. L'imposition, même si elle ne réclame pas tout son temps, l'obsède donc continuellement, par la préoccupation de ces échéances rapprochées, qui font perdre à l'impôt son véritable

(1) Rapport, p. 175-176.

caractère et le transforment en une incessante corvée (1).

Nous avons étudié la situation telle qu'elle se présente à Léopoldville, mais remarquons qu'elle est absolument pareille dans tous les grands postes.

Pour l'imposition de poisson séché, elle donne lieu aux mêmes inconvénients que nous venons de signaler à propos de la chikwangué.

Il reste les impositions en vivres destinées aux Européens. Elles ont été la cause d'un appauvrissement de la région en moutons, chèvres, canards, poules. Le rapport de la commission en explique la raison de la manière suivante : « Elle réside précisément en ce que ces animaux, au lieu d'être un objet de commerce, sont exigés à titre d'impôt, parfois sans mesure aucune, et d'une façon tout arbitraire. L'indigène qui ne reçoit qu'une rémunération insuffisante à ses yeux, et en tous cas sensiblement inférieure à la valeur réelle, ne se sent nullement encouragé à l'élevage du petit bétail et des oiseaux de basse-cour (2). »

C. *Corvées*. — A côté des impositions en vivres, les indigènes sont encore appelés à fournir à l'Etat certaines corvées : les coupes de bois, le travail dans les postes, le payage et le portage.

Coupes de bois. — L'imposition relative aux coupes de bois peut donner lieu à de nombreuses critiques. Elle sert à l'alimentation des navires naviguant sur le Congo et ses affluents, qui ne se servent que de ce système de combustible.

(1) Rapport, p. 176.

(2) Rapport, p. 182.

La commission, à propos de cet impôt, le déclare tout d'abord excessif en certains cas, et cela tient surtout à ce qu'il est très irrégulièrement réparti entre les villages qui sont, indépendamment de leur importance respective, imposés pour la même quantité de bois.

En second lieu, il est vexatoire à raison de l'imprévu des réquisitions (1).

Travail. — Lorsque le personnel noir d'un poste ne peut suffire à construire des habitations, à défricher ou à cultiver leur champ, ou quand il s'agit de nettoyer des routes, réparer des lignes télégraphiques, on oblige les noirs voisins des postes à venir exécuter ces travaux.

Un pareil impôt ne peut donner que de mauvais résultats : il est arbitraire, il n'est pas certain, il est continu.

Pagayage. — Bien que cette corvée n'ait pas soulevé d'autres critiques que celles qui résultent de l'imprévu des réquisitions, et, parfois, de sa durée excessive, la commission déclare néanmoins qu'il serait bon, quand c'est possible, d'établir un service régulier de payeurs salariés (2).

Portage. — Dans les contrées qui ne sont pas traversées par des cours d'eau navigables, pour permettre au voyageur de parcourir le pays, au commerçant d'y introduire ses marchandises, à l'Etat de ravitailler son personnel et de faire transporter les produits de son domaine, on a organisé le « portage ». De toutes les corvées, c'est celle qui pèse le plus lourdement sur l'indigène.

(1) Rapp., p. 183-184.

(2) Rapp., p. 186.

Les distances à franchir sont souvent énormes ; ces corvées se renouvellent fréquemment, et ce sont ordinairement toujours les mêmes indigènes qui en sont chargés. De plus les vivres sont rares et presque toujours insuffisants pour ravitailler les caravanes de porteurs. Aussi des magistrats n'ont-ils pas craint d'affirmer à la Commission que le portage épuisait les malheureuses populations et les menaçait d'une destruction partielle (1).

D. Produits du domaine. — Ces deux impositions sont celles du capital et du caoutchouc : peu de critiques ont été formulées contre la première.

Il n'en est plus de même en ce qui concerne la récolte du caoutchouc : cette imposition a principalement le grave inconvénient de violer la loi des « quarante heures ».

Comme une exploitation très active des forêts riches en caoutchouc a causé l'épuisement des régions situées près des villages, l'indigène, chaque quinzaine, est obligé de faire une ou deux journées de marche pour trouver le produit qu'on lui réclame.

Là, sous un abri rapidement construit, il traîne pendant quelques jours une existence misérable. Mal nourri, loin de son village, exposé aux intempéries de l'air et aux attaques des bêtes sauvages, il passe plusieurs jours à travailler pour le compte de l'Etat ou des sociétés concessionnaires. Sa récolte faite, il doit la transporter au poste indiqué ; il revient enfin chez lui, mais bientôt il repart, car une échéance nouvelle le presse (2).

(1) Rapp., p. 188.

(2) Rapport, p. 192.

Cette étude rapide de l'organisation de l'impôt suffit à nous montrer que les attaques dirigées contre l'administration congolaise reposent sur des raisons sérieuses.

Nous n'avons pas parlé de la contrainte, souvent présentée comme nécessaire pour amener le noir à fournir ses impositions : des femmes emprisonnées comme otages, des chefs indigènes humiliés et assujettis à des travaux serviles, la chicotte donnée aux récolteurs, la brutalité des noirs préposés à la surveillance des détenus, tels ont été dans l'Etat Indépendant les malheureux résultats de l'exercice arbitraire de la contrainte.

Nous n'avons rien dit ni des « sentinelles », surveillants noirs chargés de rappeler aux nègres leurs obligations, et qui ont usé et abusé de leur autorité, ni des expéditions militaires de l'Etat, ou de celles des concessions, souvent organisées à l'occasion de la perception des impôts, et qui furent le prétexte d'immondes tueries.

La commission, avec une franchise digne d'éloges, relève les abus dont elle a pu se rendre compte, et, vraiment, à la lecture de certains passages de son rapport, on croirait qu'elle étudie, non l'organisation d'un Etat gouverné par des Européens, mais bien celle d'un véritable bagne.

Le Gouvernement, accusé, a toujours soutenu énergiquement qu'il s'agissait là d'actes individuels, mais que le système appliqué était irréprochable en soi. Mais comment admettre que ce système est bon, quand il permet des abus si intolérables et qu'il en est la cause directe ?

En ce qui concerne la protection due aux indigènes, l'Etat Indépendant a fait plus que violer les stipulations de l'Acte de Berlin ; il a négligé de les appliquer. Non seulement il n'a pas tenu les promesses faites à Berlin, mais, uniquement attaché à la poursuite de résultats matériels, il les a rejetées loin de lui comme un fardeau encombrant et inutile.

En 1885, il était question de veiller à la conservation et à l'amélioration des populations indigènes ; dans des phrases très pompeuses on parlait de les civiliser. A l'heure présente le nègre qui passe son existence à payer l'impôt a peut-être compris la nécessité de cette charge : il est probable que la nécessité de la civilisation lui reste inconnue.

En 1884, on espérait bientôt pouvoir présenter l'Etat Indépendant comme modèle aux puissances colonisatrices : on est heureux de constater que celles-ci, malgré bien des crimes coloniaux, n'ont jamais suivi dans leurs possessions le triste exemple donné par le Gouvernement belge au Congo.

Espérons que de pareils faits ne se représenteront plus. L'opinion publique belge, si pleine de bon sens et toujours susceptible de généreux efforts, a compris quel était son devoir. M. Helleputte l'exprimait ainsi le 12 décembre 1906 à la Chambre des Députés : « La
« civilisation que nous voulons faire aux noirs ne doit
« pas se borner à en faire des instruments de travail ;
« nous devons les civiliser, leur donner des droits, les
« attacher au sol. Nous devons transformer cette terre
« de deuil et de misère en un empire de lumière. Nous

« devons faire au Congo une politique de liberté, de fraternité et de large charité. »

Une commission de réforme s'est prononcée ; des décrets nouveaux ont corrigé ce que la loi de 1903 avait de défectueux.

Loyalement appliqués, ils permettront à l'Etat Indépendant de réaliser dans l'avenir les espérances qu'on fondait autrefois en lui.

Néanmoins, il est regrettable de penser que pendant si longtemps, cet Etat s'est désintéressé du point de vue humanitaire pour n'envisager que le point de vue fiscal.

En vérité, dans l'intérêt des indigènes, dans l'intérêt de la prospérité de l'Etat Indépendant, dans l'intérêt enfin de sa propre renommée, le fondateur de cette œuvre qui avait débuté sous de si heureux auspices, aurait pu méditer cette phrase de Rabelais, parlant de la politique à suivre vis-à-vis des peuples conquis.

« Comme enfant nouvellement né, les fault alaicter, bercer, esjouir. Comme arbre nouvellement planté, les fault appuyer, asseurer, défendre de toutes vimères, injures et calamités. Comme personne sauvée de longue et forte maladie et venant à convalescence, les fault choyer, espargner, restaurer (1). »

Vu : LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,
RENAULT.

Vu : LE DOYEN,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

LE VICE-RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,
L. LIARD.

(1) RABELAIS. Liv. III.

BIBLIOGRAPHIE

- BANNING (E.). — L'Afrique et la Conférence Géographique de Bruxelles.
- L'Association Africaine et le Comité d'Etudes du Haut-Congo.
- Le partage politique de l'Afrique d'après les transactions internationales.
- La Conférence Africaine de Berlin et l'Association Internationale du Congo.
- WAUTERS. — L'Etat Indépendant du Congo. Bruxelles, 1899
- TRAVERS TWISS (Sir). — Le Congrès de Vienne et la Conférence de Berlin. *Revue de Droit International et de législation comparée*, 1886.
- La libre navigation du Congo. *Revue de Droit International et de législation comparée*, 1883 et 1884.
- LAVELEYE (Emile de). — La neutralité du Congo. *Revue de Droit International et de législation comparée*, 1883.
- MARTENS (DE). — La Conférence du Congo à Berlin et la politique coloniale des Etats modernes.
- La Conférence de Berlin. *Revue de Droit Inter. et de législat. comparée*, 1886.
- FIEF (DU). — La Question du Congo. *Bulletin de la Société de géographie belge*, 1885 n° 3.
- Le Partage de l'Afrique entre les Puissances. *Bulletin de la Société Royale belge de géographie*, 1890.
- BARCLAY. — Conférence anti-esclavagiste de Bruxelles. *Revue*

- de Droit International et de Législation comparée*, 1890.
- ARNTZ. — De la cession des droits de souveraineté. Bruxelles, 1884.
- JOORIS (J.). — Droit historique du Portugal sur l'Afrique.
— L'Acte Général de la Conférence de Berlin. Bruxelles, 1885.
- LIAGRE. — La Conférence géographique de Bruxelles et l'Association Internationale Africaine.
- JÉZE. — Etude théorique et pratique sur l'occupation.
- FAURE. — La Conférence Africaine de Berlin.
- RENAULT. — Droit International de l'Afrique. Cours professé à l'Ecole de Droit, 1902-1903.
- NYS (E.). — Etudes de Droit International et de Droit politique.
— L'Etat Indépendant du Congo et l'Acte Général de Berlin. *Revue de Droit International et de Législation comparée*, 1903.
— L'Etat Indépendant du Congo et le Droit International.
— Le Droit International. Les Principes, les Théories, les Faits.
- ETIENNE (F.). — Le Congo et l'Acte de Berlin. *Revue politique et parlementaire*, 1903-1904.
- PIERANTONI. — Traité de Berlin et l'Etat Indépendant du Congo.
- NAVEZ (Louis) — Essai historique sur l'Etat Indépendant du Congo.
- VANDERVELDE (E.). — Les Belges et l'Etat Indépendant du Congo. *Revue Socialiste*, 1904.
- BLUNTSCHLI. — Le Droit International codifié.
- CALVO. — Traité de Droit International théorique et pratique.
- LEROY-BEAULIEU. — De la colonisation chez les peuples modernes.
- FAUCHILLE. — L'annexion du Congo à la Belgique et le Droit

International. *Revue du Droit International public*, 1895.

DESCAMS. — L'Afrique nouvelle.

— La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique, juridique et politique. Bruxelles, 1902.

CATTIER. — Droit et Administration de l'Etat Indépendant du Congo.

— Etude sur la situation de l'Etat indépendant du Congo.

PICARD (Edmond) et CATTIER. — Consultation sur l'acte de Berlin, 1903, et l'Etat indépendant du Congo.

BARBOUX (H.). — Consultation sur l'Acte de Berlin, 1903.

DARCY (J.). — Cent années de rivalité coloniale. L'Afrique.

PICCIONI. — Essai sur la neutralité perpétuelle.

RENARD (Capitaine). — La colonisation du Congo Français.

FRAISSE. — Situation internationale des pays tributaires du bassin du Congo.

MONTARDY (H. de). — La traite et le Droit International.

LE GRAND (J.). — La liberté de commerce dans le bassin conventionnel du Congo.

LEFEBURE. — Le Régime des concessions au Congo Français.

JOZON. — L'Etat Indépendant du Congo ; sa fondation, sa vie extérieure, ses relations avec la Belgique.

FOX BOURNE. — Civilisation in Congoland.

MOREL (Ed.). — The Congo State slave. The Belgian curse in Africa.

— Affairs of West Africa (traduit par M. Duchêne dans la *Revue Coloniale*, 1903-1904.

BLANCHARD. — Etude sur la formation et la constitution politique de l'Etat Indépendant du Congo.

MILLE (Pierre). — Le Congo Léopoldien, 1905. Cahiers de la quinzaine.

TEISSIER. — La mise en valeur du Congo.

Publications officielles. Journaux et Revues.

Journal officiel de la République française.

Journal Officiel du Congo français.

Moniteur Belge.

Bulletin Officiel de l'Etat indépendant du Congo.

*Recueil usuel de la législation de l'Etat Indépendant du
Congo.* A. Lycops et Touchard.

Protocoles et Acte Général de la Conférence de Berlin.

Acte Général de la Conférence de Bruxelles.

Bulletin du Comité de l'Afrique Française.

Archives diplomatiques.

Annuaire de l'Institut de Droit International.

La Vérité sur le Congo. Bruxelles, J. Lebègue, éditeur.

Revue de Droit International. Note de législation comparée.

Revue politique et parlementaire.

Revue de Belgique, 1892.

Revue d'histoire diplomatique, 1900, n° 4.

Revue des Deux Mondes, octobre 1895, octobre 1903.

Belgique coloniale.

Revue coloniale.

Bulletin de la Société d'Étude des Colonies, 1898, Bruxelles.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIERE PARTIE

De la nécessité d'un Régime international dans le Bassin Conventionnel du Congo

CHAPITRE PREMIER

	Pages.
Les débuts de l'œuvre africaine. — Les explorations. — Projets de S. M. le roi Léopold II. — Conférence géographique de Bruxelles.	1

CHAPITRE II

L'Association internationale africaine. — Politique per- sonnelle des puissances.	14
--	----

CHAPITRE III

Conflit entre la France et l'Association internationale	22
---	----

CHAPITRE IV

Prétentions du Portugal	32
-----------------------------------	----

CHAPITRE V

Politique de l'Angleterre	36
-------------------------------------	----

CHAPITRE V

De la conception d'un régime international	46
--	----

DEUXIÈME PARTIE

**Etude du Régime international appliqué au bassin
conventionnel du Congo.**

CHAPITRE PREMIER

Vue d'ensemble des travaux de la Conférence de Berlin et principalement du rapport existant entre la re- connaissance de l'État Indépendant du Congo et le bon fonctionnement du régime international. . . .	61
---	----

CHAPITRE II

Le bassin conventionnel du Congo.	75
---	----

CHAPITRE III

La liberté commerciale	85
----------------------------------	----

CHAPITRE IV

Franchise des droits d'entrée et de transit et modifica- tions apportées en cette matière par la Conférence de Bruxelles de 1890.	99
---	----

CHAPITRE V

Taxes autorisées	102
----------------------------	-----

CHAPITRE VI

De certaines restrictions apportées à la souveraineté des Etats	106
--	-----

CHAPITRE VII

I. Des limitations apportées à la liberté commerciale .	109
II. Le régime des spiritueux.	109
III. Les armes à feu	115

CHAPITRE VIII

De l'esclavage et de la traite.	117
---	-----

CHAPITRE IX

Neutralité du Bassin du Congo. — Neutralité de l'Etat Indépendant et de la Belgique.	139
---	-----

TROISIEME PARTIE

**De l'application du régime international établi dans
le Bassin conventionnel du Congo**

CHAPITRE PREMIER

De la sanction que pourrait entraîner la violation par une puissance du régime international	155
---	-----

CHAPITRE II

De l'organisation foncière au Congo français. . . .	169
---	-----

CHAPITRE III

De l'organisation foncière de l'Etat indépendant du Congo.	176
---	-----

CHAPITRE IV

Des attaques dirigées par le Gouvernement anglais contre le Congo français et contre l'État Indépen- dant du Congo	185
--	-----

CHAPITRE V

De la liberté commerciale et de l'appropriation par l'Etat des terres vacantes	198
---	-----

CHAPITRE VI. — DE LA LIBERTÉ COMMERCIALE (suite)

I. Question des monopoles et privilèges en matière com- merciale	207
II. La législation foncière et la situation des indigènes.	211
III. La législation foncière de l'État indépendant et la liberté commerciale.	214

CHAPITRE VII

De la protection des indigènes dans l'État indépendant du Congo et organisation de l'impôt	225
---	-----

IMPRIMERIE F. DEVERDUN, BUZANÇAIS (INDRE)

